



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Reforma fiscal para Chile: desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Daniel Hernaiz Diez de Medina
Juan Pablo Medina
Sebastian Miller

Departamento de Países
del Cono Sur

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2510

Septiembre 2022

Reforma fiscal para Chile: desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Daniel Hernaiz Diez de Medina
Juan Pablo Medina
Sebastian Miller

Daniel Hernaiz y Sebastián Miller (Banco Interamericano de Desarrollo); Juan Pablo Medina (Universidad Adolfo Ibáñez).

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Hernaiz, Daniel.

Reforma fiscal para Chile: desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas / Daniel Hernaiz Diez de Medina, Juan Pablo Medina, Sebastian Miller.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 2510)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal policy-Chile. 2. Finance, Public-Chile. 3. Government spending policy-Chile. I. Medina, Juan Pablo. II. Miller, Sebastian. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Cono Sur. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación en Chile. V. Título. VI. Serie.

IDB-TN-2510

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Reforma fiscal para Chile: desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Daniel Hernaiz Diez de Medina, Juan Pablo Medina y Sebastian Miller¹

Resumen

Durante las últimas décadas Chile ha sido resaltado como ejemplo a seguir en el manejo y solvencia de su política fiscal. Ese comportamiento había permitido reducir la deuda pública y mantener una política fiscal evitando ser procíclica como había ocurrido durante decenios anteriores. Sin embargo y pese a continuas mejoras institucionales, en el último tiempo la solidez fiscal ha perdido fuerza, en especial tras la crisis social y pandemia reciente. Este documento revisa la institucionalidad fiscal de Chile a lo largo de las últimas dos décadas, destacando sus sucesivas reformas y mostrando los problemas que ha venido enfrentando recientemente. En base a ello se proponen lineamientos que permitirían reforzar su institucionalidad para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Palabras clave: Sostenibilidad fiscal, eficiencia del gasto público, instituciones, Chile

JEL: E62, H50, H62, O54

¹ Daniel Hernaiz y Sebastián Miller (Banco Interamericano de Desarrollo); Juan Pablo Medina (Universidad Adolfo Ibáñez). Los autores agradecen comentarios y sugerencias de Fabiano Bastos, Agustina Schijman, Andrea Repetto y Macarena García y participantes del taller “Desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, dic 2020.

Introducción

Dentro de la región latinoamericana, Chile ha sido considerado como un país ejemplar en la conducción de su política fiscal durante las últimas tres décadas. Los avances fueron cimentados por progresos institucionales, la mejora de prácticas y el diseño de reglas. No obstante, en los últimos años, el país ha enfrentado nuevas tensiones, que podrían afectar la solidez fiscal de mediano y largo plazo. El presente documento tiene por objeto presentar los aspectos primordiales que determinan el marco institucional de la política fiscal de Chile, con una orientación hacia la discusión de los factores críticos para preservar y fortalecer la estabilidad, la responsabilidad y la eficiencia de la política fiscal de manera creíble y duradera. Para ello, se parte de una reseña de los progresos fiscales de Chile de los últimos decenios para luego analizar los desafíos emergentes que requerirán esfuerzos adicionales en términos de promover una mayor eficiencia del gasto y una sostenibilidad fiscal creíble a mediano y largo plazo.

Al inicio de este proyecto, a mediados de 2019, Chile se encontraba en vísperas de ser sorprendido por dos de los shocks más grandes de las últimas décadas, ambos con profundas implicancias para el manejo macroeconómico: las protestas sociales de fines de 2019 y el brote de COVID-19 en 2020. Un par de años después, al momento de publicar este documento, Chile sigue enfrentando el reto de preservar la estabilidad fiscal de largo plazo construida en las últimas décadas, pero la tarea se ve dificultada por la necesidad de incorporar las nuevas grandes demandas de gasto en el corto plazo y gestionar la transición hacia el nuevo equilibrio, posterior a la pandemia, en el mediano plazo.

El cambio de escenario se ilustra en el cuadro 1, donde pueden apreciarse las proyecciones de diferentes informes de finanzas públicas trimestrales desde junio de 2019 (véase Dipres, 2019a, 2020a, 2021a, 2022b). A mediados de 2019 se esperaba que el año 2020 cerrara con un crecimiento real del 3,6%, más un balance efectivo de -1,7% y uno estructural de -1,4% del producto interno bruto (PIB) para 2020. También se visualizaba una consolidación fiscal gradual, con una evolución de la deuda bruta desde un poco menos del 27% del PIB en 2020 a un poco más del 28% del PIB en 2023.

Tras los eventos asociados a las protestas sociales de fines de 2019 y especialmente debido al brote de coronavirus, el PIB de Chile experimentó una caída en torno a 6% en el 2020. La normalización de la actividad económica el año pasado junto con los impulsos monetarios y fiscales y los retiros de los fondos de pensiones propiciaron una recuperación muy vigorosa en el 2021, con una expansión del PIB de cercana a 12%. En consecuencia, el esfuerzo fiscal derivado de estos eventos recientes ha modificado de manera sustancial las perspectivas de las finanzas fiscales. Así, el 2020 cerró con un balance efectivo de -7,3% del PIB y un nivel de deuda equivalente al 33% del PIB, el cual superará el 41% en 2023. Antes de los shocks, el gobierno anterior había definido un sendero en el que se comprometía a una reducción del 0,2% del PIB por año en el déficit estructural para llegar a un balance estructural de -0,8% en 2023, a partir de -1,8% en 2018. El compromiso de convergencia del balance estructural se modificó oficialmente en febrero de 2020, luego de las protestas de fines de 2019. En dicho mes se planteó una meta de balance estructural de -3,2% del PIB para 2020 y una reducción promedio por año de dicho déficit estructural de alrededor del 0,6%, para llegar a un balance en torno a -1,5% en 2023. Luego se desató la crisis del COVID-19, y a finales del tercer trimestre del 2020, se estableció un nuevo decreto para la meta del balance estructural,

manteniendo la meta para 2020 en torno a -3%, pero reconociendo un déficit estructural mucho mayor en los años siguientes que lo contemplado a previamente. Esto evidencia que la meta del balance estructural se ha vuelto menos relevante por sí sola para guiar las finanzas públicas de mediano plazo. De hecho, el Consejo Fiscal Autónomo ha enfatizado la importancia de anclar la meta del balance estructural con un análisis de sostenibilidad de la deuda bruta del gobierno (ver CFA (2022)).

Cuadro 1
Proyecciones macroeconómicas y fiscales

	<i>Junio de 2019</i>	<i>Diciembre 2019</i>	<i>Diciembre 2020</i>	<i>Mayo 2022</i>
Crecimiento del PIB 2020 (porcentaje)	3,6	1,3	-6,0	-5,8 (*)
Balance efectivo 2020 (porcentaje del PIB)	-1,7	-4,5	-7,4	-7,3 (*)
Balance efectivo 2023 (porcentaje del PIB)	-0,6	-2,5	-2,6	-1,9
Balance estructural 2020 (porcentaje del PIB)	-1,4	-3,2	-2,7	-2,6 (*)
Balance estructural 2023 (porcentaje del PIB)	-0,8	-1,5	-2,9	-2,6
Deuda pública 2020 (porcentaje del PIB)	26,8	29,6	33,0	33,0
Deuda pública 2023 (porcentaje del PIB)	28,2	37,0	41,6	41,6

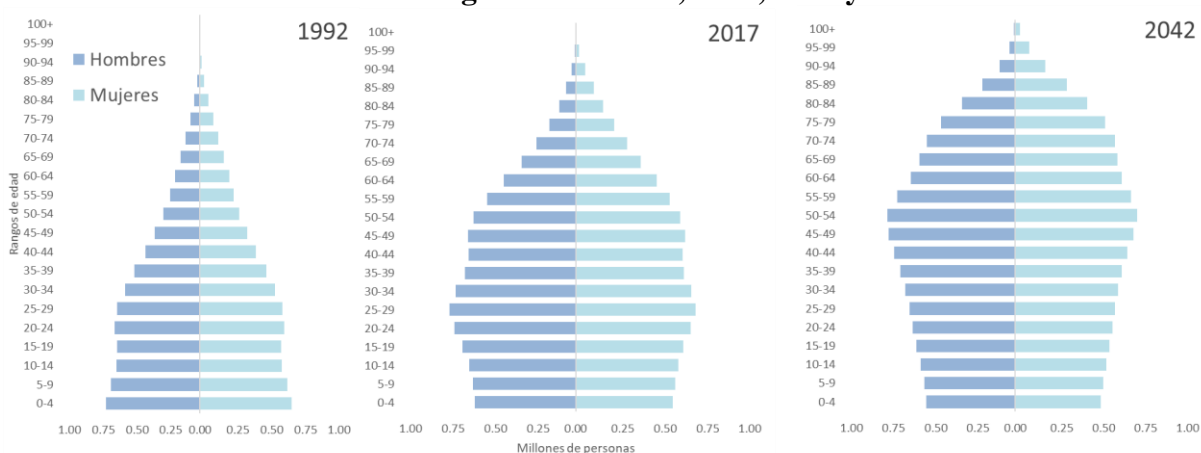
(*) Datos definitivos publicados en el junio de 2021 (Dipres, 2021).

Así, ante este nuevo escenario, los temas que se tratan en este trabajo (resguardar y fortalecer la responsabilidad de la política fiscal y la eficiencia del gasto público) adquieren aún mayor relevancia. Dado el contexto actual, Chile enfrenta el reto de desarrollar su política de gasto público equilibrando la dinámica en tres áreas que afectan la interacción entre la política económica de corto y largo plazo, y que se describen a continuación:

- 1) Primero, la protección de la estabilidad macroeconómica de largo plazo, reconocida por los mercados domésticos y externos, y construida a lo largo de décadas de innovaciones institucionales, fortalecimiento de la credibilidad y prácticas cotidianas de responsabilidad en las decisiones de gestión fiscal y monetaria.

- 2) Segundo, la necesidad de internalizar en las decisiones de política los cambios en grandes tendencias que determinan la evolución de los agregados macroeconómicos. Estas incluyen: i) cambios en la composición demográfica (gráfico 1), que implican una necesidad de mayor gasto en seguridad social y salud, ii) cambios en el tipo y en la intensidad de las demandas de la sociedad, lo que abarca, por ejemplo, presiones sobre el gasto en educación y vivienda (y otros derechos sociales que podrían ser consagrados por la constitución); iii) cambios en los mercados internacionales que podrían incidir en los precios de las materias primas, lo cual podría generar menores ingresos fiscales o una mayor volatilidad de ellos por la exportaciones de cobre (gráfico 2), y iv) incrementos en la frecuencia y severidad de los desastres naturales asociados al cambio climático (gráfico 3), lo que genera mayor presión sobre el gasto relacionado con la protección social y el apoyo al sector productivo.

Gráfico 1
Pirámide demográfica de Chile, 1992, 2017 y 2042

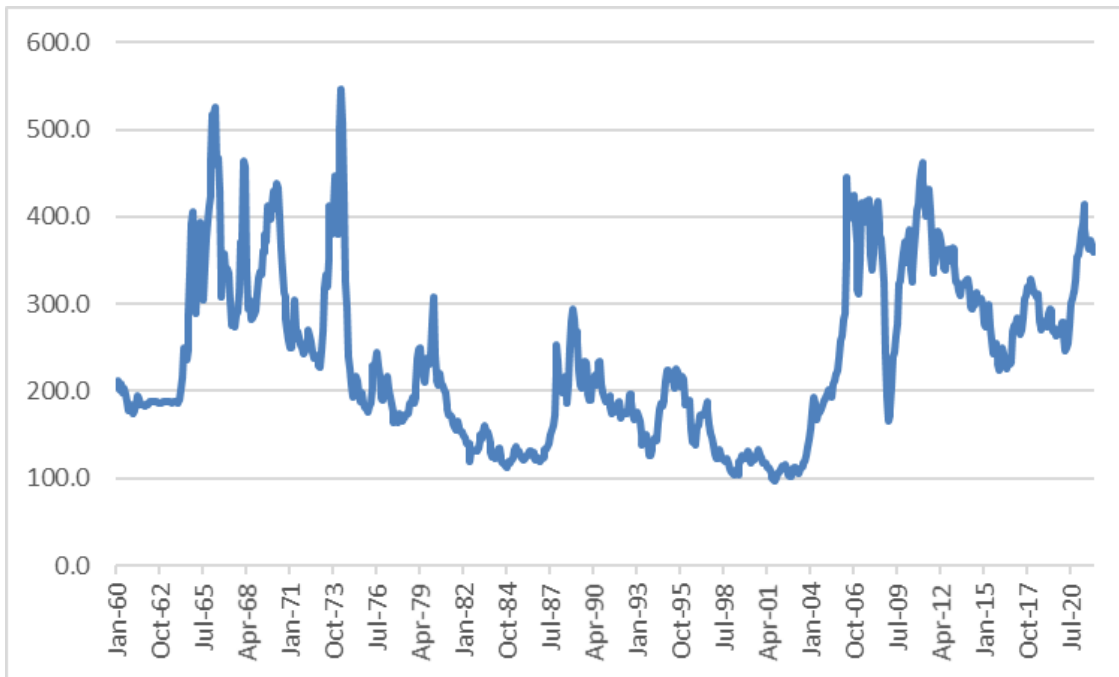


Fuente: Censo de 1992 y proyecciones del INE.

- 3) Tercero, la adaptación a la realidad post COVID-19, que implica la absorción de los grandes costos fiscales causados por la pandemia y las políticas de contención, y la gestión de la incertidumbre respecto de futuros brotes, lo que ejerce presiones adicionales sobre el gasto en protección social y fortalecimiento del sistema de salud y genera perjuicios en la recaudación fiscal.

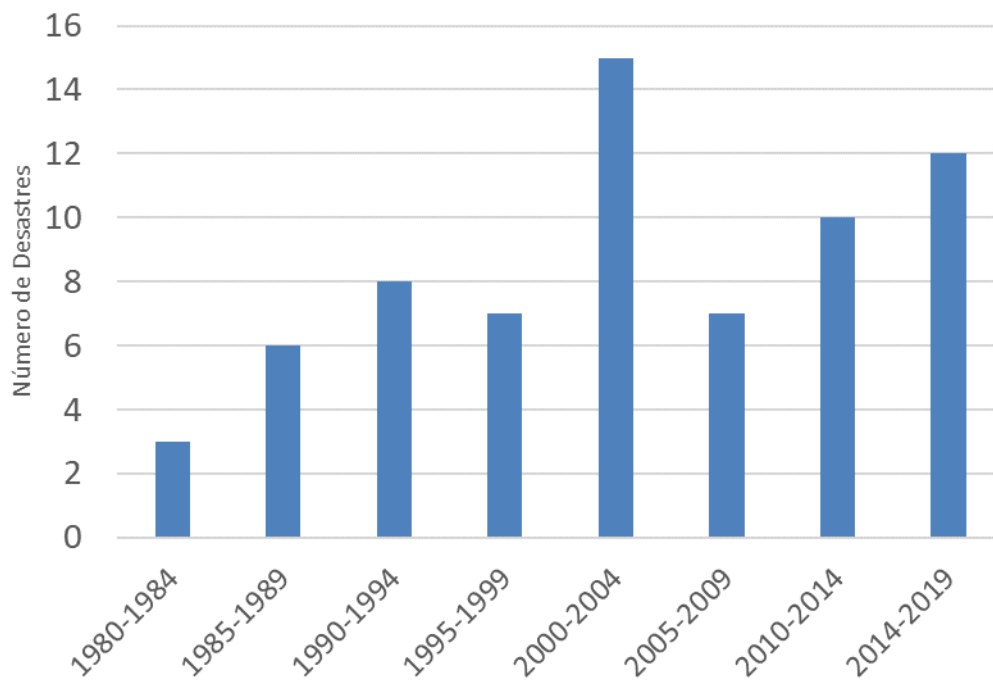
Idealmente, el objetivo a alcanzar es recuperar el crecimiento en el corto plazo, asegurar el crecimiento de largo plazo, con mayor equidad y mejor calidad de vida para toda la población, todo sin que se produzcan vulnerabilidades estructurales en las cuentas fiscales. Este reto es altamente exigente desde el punto de vista técnico, y complejo en su economía política. Con miras al futuro, los diferentes actores de la sociedad necesitarán alcanzar un grado mínimo de consenso para definir el nuevo modelo de país que los chilenos quieren construir, el contrato social detrás de esa construcción y la velocidad a la que se quiere llegar al nuevo objetivo. Lo anterior definirá aspectos como el tamaño del Estado, la composición y el tamaño del gasto público, y las instituciones que se necesitan para gestionar dicho gasto.

Gráfico 2
Precio real del cobre, 1960-2021 (en centavos de dólares de EE.UU. de 2012)



Fuente: Cochilco.

Gráfico 3
Desastres climáticos ocurridos en Chile, 1980-2019



Fuente: EMDAT.

Como ya se ha señalado, este documento explora en detalle una serie de retos de política económica relacionados con este proceso de mejora del marco institucional y con prácticas de gestión orientadas a preservar la sostenibilidad y estabilidad fiscal e incrementar la eficiencia del gasto público.

Mirando en retrospectiva, los indudables avances en materia de gestión fiscal han colocado al país en una posición de liderazgo a nivel internacional. Sin embargo, en años recientes, se ha observado una gradual acumulación de presiones que podrían vulnerar la sostenibilidad fiscal. Estas presiones fueron sutiles hasta mediados de 2019, pero después de las protestas sociales y del surgimiento del COVID-19 se han vuelto más evidentes. Todo esto realza la importancia de continuar los avances para proteger la robustez de las finanzas públicas en un contexto de alta expansión temporal, gasto al que eventualmente deberá seguirle un proceso de consolidación fiscal. Ante esta expectativa de menor espacio fiscal en el futuro, se requiere poner énfasis en cuestiones relacionadas con la eficiencia y la calidad del gasto público.

En esta coyuntura, se identifican diferentes desafíos de política económica en dos áreas de gestión de la política fiscal: 1) en lo que se refiere al uso de reglas y la estructura institucional para una mejor gestión; 2) en lo que atañe a la composición del gasto y la protección de la inversión pública.

El menú de opciones de políticas es amplio, e incluye, entre otras iniciativas: 1) crear nuevos actores y nuevas prácticas orientadas a preservar la responsabilidad y mejorar la eficiencia fiscal de manera creíble, que gocen de consenso político; 2) desarrollar reglas o esquemas de incentivos a nivel de sector y de proyecto, a fin de incorporar las lecciones aprendidas de evaluaciones de impacto a nivel microeconómico; 3) elaborar un presupuesto en base cero; 4) mejorar la gestión de la inversión pública, etc. Todo esto se engloba dentro de un marco de discusión mucho más grande, en el que el país está rediseñando su contrato social, a través de la redacción de una nueva Constitución, contexto que provee una oportunidad para continuar mejorando las reglas e instituciones fiscales para que gocen de legitimidad y estabilidad, y provean mayor sostenibilidad, eficiencia y flexibilidad.

El documento está estructurado como se detalla a continuación. La próxima sección presenta una reseña de la evolución fiscal de Chile desde 1990 hasta la fecha. Luego se resumen los desafíos futuros en materia de sostenibilidad fiscal y se explica cómo podrían abordarse desde el punto de vista institucional. Finalmente, como cierre del documento, se exponen los comentarios finales.

Política e institucionalidad fiscal en Chile

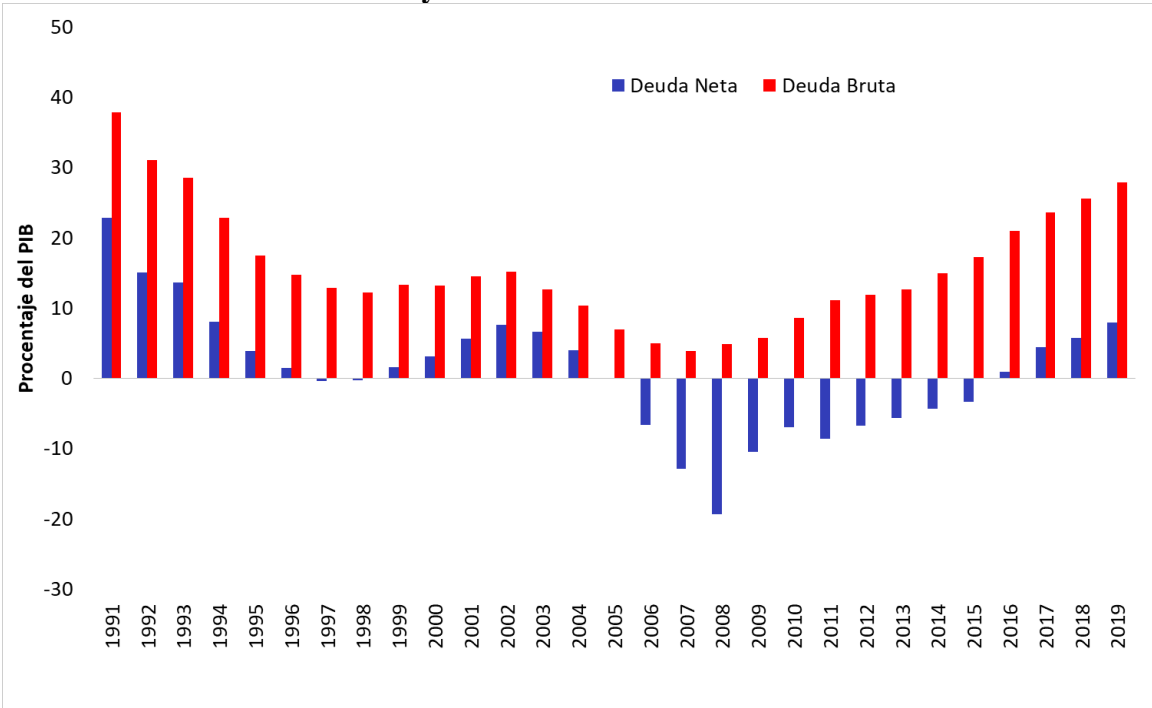
Primera etapa: de la responsabilidad al balance estructural y el origen de la regla: 1990-2000

Edwards (1986) hablaba de la tristeza que generaba el hecho de que múltiples experimentos de política económica para promover el desarrollo económico y social de Chile habían terminado en frustración y decepción desde mediados del siglo XX. Treinta años después de la publicación de esta visión poco auspiciosa sobre la política económica del país, puede argumentarse que hay varias dimensiones en las cuales la política económica chilena ha

tenido aciertos. Sin lugar a dudas, una de estas dimensiones es la conducción de la política fiscal. En esta sección se describen los principios, instituciones y aspectos prácticos que han cimentado la política fiscal chilena desde 1990.

En 1990, junto con la llegada de la democracia y el funcionamiento normal del Congreso, las nuevas autoridades económicas debieron enfrentarse a las significativas reducciones de los ingresos fiscales que habían sido implementadas en la última fase del régimen militar. Por ello, la reforma tributaria de 1990 estableció ciertos principios sobre el manejo fiscal de Chile. Según Marcel (1997), el principal objetivo de la reforma tributaria era recaudar recursos para financiar el programa social del gobierno del Presidente Aylwin de manera responsable y evitar caer en el ciclo de inestabilidad macroeconómica que había caracterizado recurrentemente a América Latina. En consecuencia, esta reforma estableció el principio de disciplina fiscal, al implementar un aumento del gasto fiscal permanente, junto con un incremento también permanente de los recursos fiscales. Los resultados de esta política fiscal fueron bastante positivos: entre 1990 y 1993 el gasto social creció cerca del 40%, manteniendo una gran estabilidad macroeconómica y un balance fiscal superavitario. El gráfico 4 ilustra la reducción de la deuda pública que se logró en este mismo período.

Gráfico 4
Deuda bruta y deuda neta desde 1991 en adelante



Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile.

Este principio de financiar el gasto fiscal de carácter permanente con recursos fiscales de la misma índole continuó plasmándose en la forma de conducir la política fiscal durante los años noventa. Ejemplos de lo anterior son la rebaja compensada de aranceles de 1991, la reforma tributaria de 1993 y el incremento de los impuestos a los combustibles y cigarrillos

para financiar aumentos en pensiones y subvenciones educacionales en 1995 (véase Marcel, 1997). La esencia de este principio es que los aumentos de gasto fiscal o las reducciones de impuestos permanentes deben ser compensados por medidas tendientes a dejar el balance fiscal inalterado a largo plazo.

A fines del decenio de 1990 el período de alto crecimiento económico con estabilidad macroeconómica y fiscal se vio interrumpido como resultado de un empeoramiento severo de las condiciones externas, lo que se manifestó en una salida grande y abrupta de capitales y una caída de los términos de intercambio. Estas condiciones externas adversas derivaron de las crisis de los países del sudeste asiático, en Brasil, Rusia y Argentina, entre 1997 y 2001. Ante el escenario externo adverso, los regímenes de política monetaria y fiscal fueron puestos a prueba. De hecho, existen visiones contrapuestas sobre cuánto del comportamiento de la política fiscal de fines de los años noventa exacerbó los efectos de los cambios en las condiciones externas. Por un lado, Corbo y Tessada (2002) argumentan que no solo los shocks externos adversos afectaron negativamente el desempeño económico de finales de la década de 1990 sino que también incidieron las respuestas de política monetaria y fiscal. En particular, Corbo y Tessada (2002) aseguran que la política fiscal fue expansiva desde mediados de 1997 hasta comienzos de 1999, momento desde el cual se tornó claramente contractiva.² Marcel et al. (2001) atenúan parte de las conclusiones fiscales de Corbo y Tessada (2002), al sostener que la orientación de la política fiscal de 1997-99 no fue exclusivamente resultado de una política discrecionalmente procíclica, sino que esta se vio magnificada por el efecto coyuntural de la caída de la actividad económica y del fuerte deterioro experimentado por el precio del cobre en el mismo período. Para llegar a dicha conclusión, en Marcel et al. se propone un indicador del balance fiscal estructural que estima el balance que prevalecería si el producto estuviese en su nivel potencial y el precio del cobre fuese el de mediano plazo. Esta metodología sentó la base de la regla del balance estructural que se trata más adelante.

En consecuencia, el contexto macroeconómico de fines de los años noventa generó tensiones en la política fiscal y demandó cambios en la forma de comunicar de qué manera se seguiría con una trayectoria de política fiscal responsable como en los años previos. Por una parte, la necesidad de mantener la situación económica bajo control forzó a hacer ajustes sucesivos en la política fiscal en 1999, con rebajas significativas del gasto público. Por otra parte, a comienzos de 1999, y en combinación con anuncios de rebajas presupuestarias, se debió enviar una ley de aumento escalonado de todas las pensiones de responsabilidad del sector público, lo cual implicaba un elevado costo fiscal para los ejercicios presupuestarios de 1999 y de los años siguientes (Vial, 2001). Para contrarrestar lo anterior, las autoridades de aquellos años buscaron dar una fuerte señal de control del gasto público y fijar desde muy temprano una cota máxima de expansión del gasto en el Presupuesto 1999.

La situación macroeconómica derivada de finales de la década de 1990 dejó en evidencia el hecho de que una regla fiscal debía equilibrar dos aspectos centrales. Por una parte, debía

² Corbo y Tessada (2002) también discuten el rol de la política monetaria y los ataques especulativos al tipo de cambio a finales de los años noventa en el ajuste macroeconómico experimentado.

tener una predictibilidad del comportamiento futuro y responsable de la política fiscal. Por otro, debía asegurar flexibilidad para reaccionar ante cambios en el ciclo económico. El anuncio del Presidente Lagos a comienzos del año 2000, en el que se comprometía a conducir la política fiscal basado en una noción del balance fiscal estructural vino a decantar estas discusiones sobre tener responsabilidad y flexibilidad fiscal a lo largo del ciclo económico. En efecto, según Marcel (2013) esta decisión estaba respaldada por cuatro meses de reflexión intensa sobre cómo llevar a cabo la política fiscal durante su mandato. Además, el presidente Lagos llegó al poder como el primer presidente socialista en 30 años y después de una intensa controversia sobre el manejo de la política fiscal durante las crisis asiáticas de 1997-99. Esta controversia se originaba en el hecho que, luego de más de 10 años de superávits fiscales, la crisis asiática había llevado el balance fiscal a terreno deficitario, lo cual hacía pensar a algunos analistas que los gobiernos de la Concertación no serían capaces de conducir un manejo fiscal responsable (Marcel, 2013).

De esta forma, surgió la idea de formalizar una regla que permitiera abordar dichos desafíos. La regla se basó en el cálculo de un balance cíclicamente ajustado; es decir, un balance que excluye las fluctuaciones en las cuentas fiscales que están asociadas a movimientos transitorios en los ingresos fiscales. De manera resumida, la política de balance estructural o cíclicamente ajustada (BCA) consiste en definir una meta para dicho balance, el cual se estima ajustando los ingresos del gobierno central por factores transitorios (tanto en relación con el ciclo económico interno como con el ciclo internacional del precio del cobre) y, finalmente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos y con la meta del BCA. El siguiente apartado explica la forma en que se estableció originalmente, sus objetivos y su proceso de institucionalización.

La regla original y su proceso de institucionalización: 2000-09

La regla fiscal del balance estructural aspiraba, por una parte, a reducir el carácter procíclico de la política fiscal, y por otra, a fortalecer la solvencia de las finanzas públicas (véase Corbo et al., 2011). El objetivo principal era ajustar el gasto efectivo del gobierno según los ingresos estructurales, aislando el efecto de la volatilidad del precio del cobre y del ciclo económico a la hora de proyectar un nivel determinado de crecimiento.³

Según Marcel (2013), la regla del balance estructural buscaba establecer tres principios centrales para la conducción de la política fiscal en Chile. En primer lugar, se dirigía a dar más predictibilidad a la política fiscal, tratando de limitar el comportamiento excesivamente discrecional. En segundo lugar, materializaba el esfuerzo para contar con un indicador de la orientación fiscal que pudiera aislar el impacto del ciclo económico en las finanzas públicas de los efectos de las decisiones de gasto tomadas por las autoridades de gobierno. Finalmente, la meta para el superávit estructural reflejaba también la preocupación por la sostenibilidad fiscal de Chile ante las significativas incertidumbres macroeconómicas y presupuestarias que se preveían.

³ Para un análisis detallado de la mecánica detrás de la regla, véase Cerda y Larrain (2019).

En aras de esto último, se estableció una meta inicial del balance estructural del 1% del PIB. Esto reflejaba la preocupación por diversos riesgos fiscales y cuasi-fiscales. En particular, existía un déficit operativo del Banco Central de Chile (BCCh), originado en la crisis de los años ochenta, más un déficit creciente en el sistema de pensiones y objetivos ambiciosos para financiar infraestructura pública por medio de asociaciones público-privadas (APP). En estas circunstancias, establecer una meta de excedente estructural era equivalente a tomar un seguro contra estos riesgos fiscales.

Así, desde comienzos del año 2000 el gobierno chileno ha llevado a cabo su política fiscal a través de una regla fiscal basada en una medida del equilibrio estructural del gobierno. El balance estructural se calcula en la práctica restando el componente cíclico de los ingresos efectivos al balance total. En el caso de Chile, hay dos fuentes principales de fluctuación cíclica en los ingresos: las fluctuaciones del PIB en torno a su potencial y la fluctuación del precio del cobre en torno a su valor a largo plazo. Si bien la metodología para realizar estas estimaciones se basan en Marcel et al. (2001), la forma precisa sobre cómo obtener estos componentes cíclicos y cómo tratar ingresos específicos se ha modificado a lo largo de los años. Dos comités de expertos autónomos del gobierno definen los dos parámetros clave para calcular el equilibrio estructural, la producción potencial y el precio a largo plazo del cobre en cada año antes de la definición del presupuesto del año siguiente. El carácter autónomo y técnico de estos comités busca resguardar la objetividad e independencia de la estimación de los parámetros estructurales que determinan la estimación del BCA. Además, a partir de 2017 se creó un registro público de expertos y el Consejo Fiscal Autónomo tiene un rol más activo en el funcionamiento de estos comités para dar mayor transparencia al proceso de determinación de los parámetros estructurales.

La regla fiscal funciona de la siguiente manera: año tras año, el gobierno establece un objetivo para su equilibrio estructural el año siguiente. Luego presenta un pronóstico de sus ingresos y, en función de los parámetros estructurales entregados por los comités de expertos, calcula los ingresos ajustados cíclicamente o estructurales. Finalmente, se define el gasto para cumplir (ex ante) con la meta del balance estructural.

En relación con la meta operativa de la regla del BCA, hasta 2007 el objetivo fue un superávit estructural del 1% del PIB, justificado sobre la base de ciertos riesgos macroeconómicos fiscales prevalentes a comienzos de la década de 2000, tales como el déficit operacional del Banco Central, la vulnerabilidad financiera a la volatilidad cambiaria, obligaciones fiscales contingentes y la naturaleza no renovable de los recursos fiscales provenientes del sector minero. Después de un informe sobre sostenibilidad fiscal (véase Velasco et al., 2007), la meta estructural para 2008 se redujo al 0,5% del PIB. Más tarde, como una forma de generar una política fiscal contracíclica en respuesta a la crisis financiera mundial, el objetivo se restringió aún más: al 0% del PIB.

Junto con la regla del balance estructural o cíclicamente ajustado (BCA), la política fiscal chilena instauró otras reglas e instituciones para promover la disciplina fiscal. Así, en 2006 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley No. 20.128), la cual exige que la

autoridad entrante se pronuncie sobre los efectos que tendrá su política fiscal en el balance estructural.

Luego de la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se crearon dos fondos soberanos: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). El FEES fue constituido a principios de 2007, con un aporte inicial de US\$2.580 millones, proveniente principalmente del saldo del antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre, que concluyó su operación refundiéndose en el FEES. Por su parte, el FRP se estableció a fines de 2006, con un aporte inicial de US\$604,5 millones. Estos fondos se crearon para hacer frente a varios riesgos fiscales. El propósito del FEES es financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo a que el gasto fiscal pueda ser más resiliente a los ciclos de la economía mundial y a la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, del cobre y de otras fuentes. Por su parte, el objetivo del FRP es apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como de los aportes previsionales solidarios considerados en la reforma previsional.

Por mandato de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en 2007 también se creó el Comité Financiero, el cual tiene como propósito asesorar al Ministro de Hacienda en la inversión de los recursos acumulados en los dos fondos soberanos chilenos. Este Comité se reúne de manera regular, es de carácter externo e independiente, y está integrado por profesionales con experiencia en los ámbitos económico y financiero.

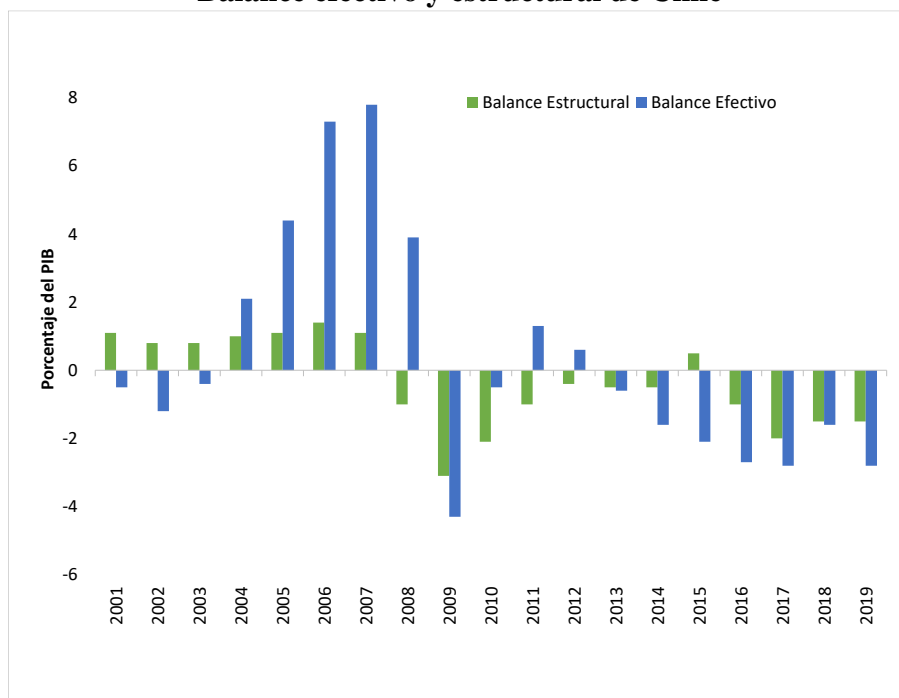
El escenario post crisis financiera, el fin del superciclo de los precios de las materias primas y los déficits: 2009-20

En 2010 una comisión especial revisó la metodología del balance estructural y sugirió una serie de modificaciones para la estimación de los ingresos estructurales, y a fin de hacer más transparente el procedimiento para calcular los componentes cíclicos de los ingresos fiscales (Corbo et al., 2011). Después de estas modificaciones, el saldo estructural medido ex post alcanzó -3,1% del PIB en 2009 (véase el gráfico 5). En lugar de establecer objetivos anuales, el compromiso del gobierno en ese momento fue alcanzar un saldo estructural de -1% del PIB para 2014.

En los últimos años las previsiones del precio del cobre a mediano plazo y el crecimiento del PIB potencial han disminuido notablemente. Estas situaciones han implicado un fuerte deterioro de los ingresos fiscales estructurales de Chile. Como consecuencia, en el período 2015-18, el gobierno asumió como compromiso una reducción gradual del déficit estructural del 0,25% del PIB por año. Inicialmente, a mediados de 2018, la nueva administración para el período 2018-22 había definido una reducción del 0,2% del PIB por año, partiendo de un déficit estructural del 1,8% del PIB en 2018. Después de las protestas de fines de 2019, a fines de febrero de 2020 se volvió a modificar la meta del balance estructural, estableciendo que el déficit estructural ascendería a un 3,2% del PIB para 2020; a un 2,5% en 2021 y a un

2% en 2022. Las medidas fiscales en respuesta a la pandemia del COVID-19 y el nuevo escenario macroeconómico tienen efectos en las estimaciones del balance estructural, lo cual implica una nueva trayectoria para la meta del BCA en 2021 y 2022, de -4,7% y -3,9% del PIB, respectivamente.

Gráfico 5
Balance efectivo y estructural de Chile



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Así, la última década ha estado marcada por un deterioro continuo de la posición fiscal de Chile. Esto ha llevado a cuestionar si se deberían hacer modificaciones a la operativa de la regla, por ejemplo, agregando elementos adicionales como límites de deuda. Por otra parte, la nueva realidad post COVID-19 probablemente requiera esfuerzos importantes simplemente para reconstruir holguras que se han prácticamente desvanecido. Pero antes de mirar esos temas, conviene tomar en cuenta algunas lecciones aprendidas de las últimas décadas y algunas reformas que han comenzado a implementarse, y que se refieren a continuación.

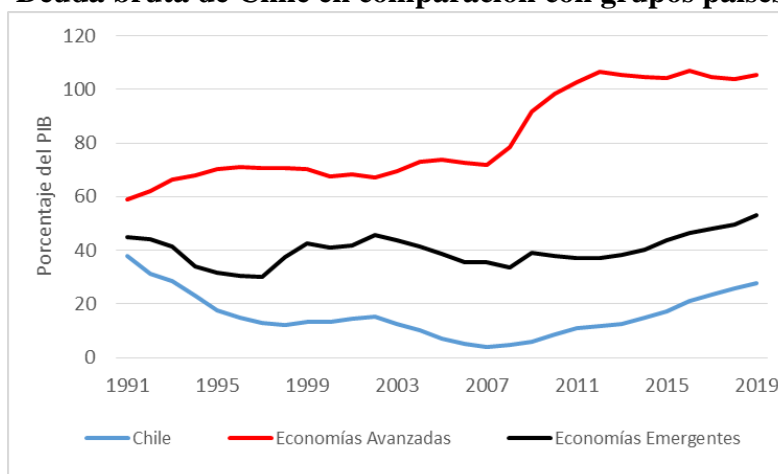
Lecciones aprendidas y algunas iniciativas recientes

¿Cuáles son las principales lecciones que se han derivado de la institucionalidad fiscal de Chile desde principios de la década de 2000? Es ampliamente reconocido el hecho de que la política fiscal chilena ha sido un ejemplo internacional de un buen manejo macroeconómico (véase, por ejemplo, Borensztein et al., 2012). Si bien es cierto que varios países emergentes han avanzado en la conducción de la política fiscal, especialmente en respuesta a la bonanza

del precio de las materias primas (Céspedes y Velasco, 2014; Frankel, Végh y Vuletin, 2013), el caso de Chile se menciona como la mejor ilustración de un progreso institucional que ha hecho posible abandonar una política fiscal procíclica, que es el caso recurrente en muchos países emergentes. Por ejemplo, Frankel, Végh y Vuletin (2013) argumentan que quizá Chile sea el mejor ejemplo de un país que ha logrado desarrollar instituciones fiscales más sólidas a lo largo del tiempo y, como resultado, ha sido capaz de llevar a cabo una política fiscal contracíclica. Además, según Frankel (2012), la presencia de comités independientes para determinar las tendencias de largo plazo para el PIB y el precio del cobre ha permitido disminuir el sesgo optimista en las proyecciones fiscales al momento de establecer metas sobre el balance fiscal futuro. Medina y Soto (2016) cuantifican los beneficios macroeconómicos de una mayor resiliencia a las fluctuaciones del precio del cobre que se obtiene con la regla fiscal de Chile. En efecto, estos autores estiman que si la política fiscal no siguiera la regla del balance estructural, un aumento del 10% en el precio del cobre implicaría una expansión del producto superior al 0,5% y una apreciación del tipo de cambio real del 0,8%. En contraste, bajo la regla del balance estructural la magnitud de estos efectos se atenúa a la mitad.

Una comparación internacional de Chile con otros países ejemplifica con claridad cómo estos logros se han manifestado en varias estadísticas fiscales. Así, la deuda pública (bruta) como porcentaje del PIB llegó a un mínimo en 2007. En contraste, entre 1991 y 2007 los países avanzados aumentaron su deuda en relación con el PIB. Por su parte, el conjunto de países emergentes logró mantener su deuda en torno al 40% del PIB en igual período, es decir que la mantuvo medianamente estable (véase el gráfico 6). Desde 2007 la deuda de los países avanzados ha escalado más de 25 puntos porcentuales en relación con el PIB. Tanto para Chile como el promedio de países emergentes se ha observado un aumento del orden de 20 puntos porcentuales del PIB desde 2007 hasta 2019, pero el nivel de deuda de Chile como proporción del PIB es prácticamente la mitad del promedio de los países emergentes.

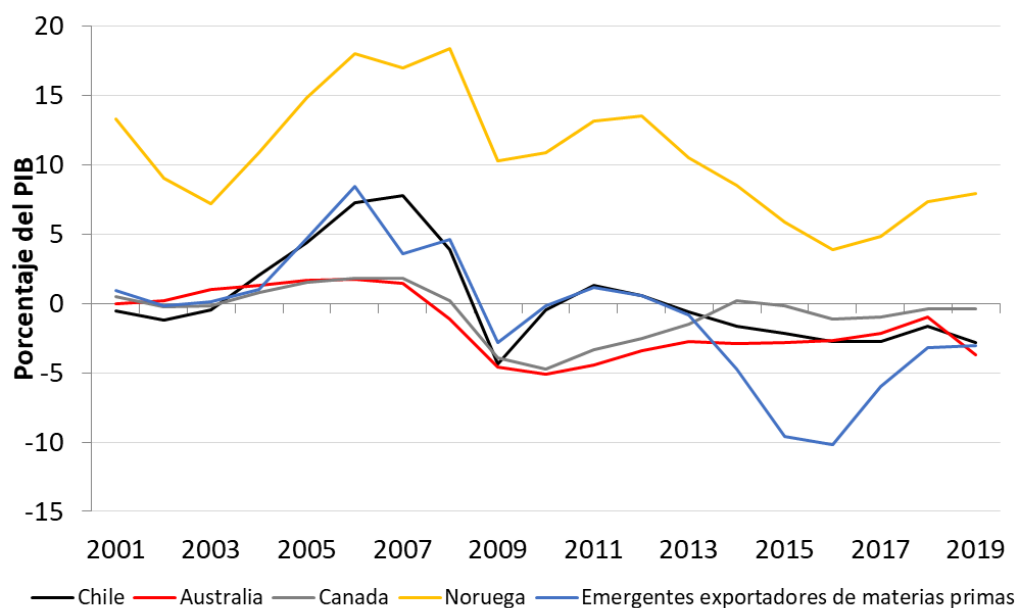
Gráfico 6
Deuda bruta de Chile en comparación con grupos países



Fuente: FMI.

El balance fiscal efectivo de Chile también resalta como el reflejo de una buena orientación cíclica en una comparación internacional. Así, si se observa el balance fiscal de Chile desde el año 2000 en comparación con otros países, se pueden apreciar varios aspectos positivos (véase el gráfico 7). El perfil de los cambios del balance fiscal es similar al de países con recursos naturales y amplio espacio fiscal (como Noruega). El ahorro fiscal promedio de Chile desde el año 2000 es mayor que el de Australia, aunque claramente menor que el de Noruega. Si se comparan con economías emergentes exportadoras de materias primas, los resultados de Chile son mejores: una política menos procíclica y una ampliación del déficit más acotado después del término del *boom* del precio de las materias primas.

Gráfico 7
Balance fiscal efectivo de Chile en comparación con otros países

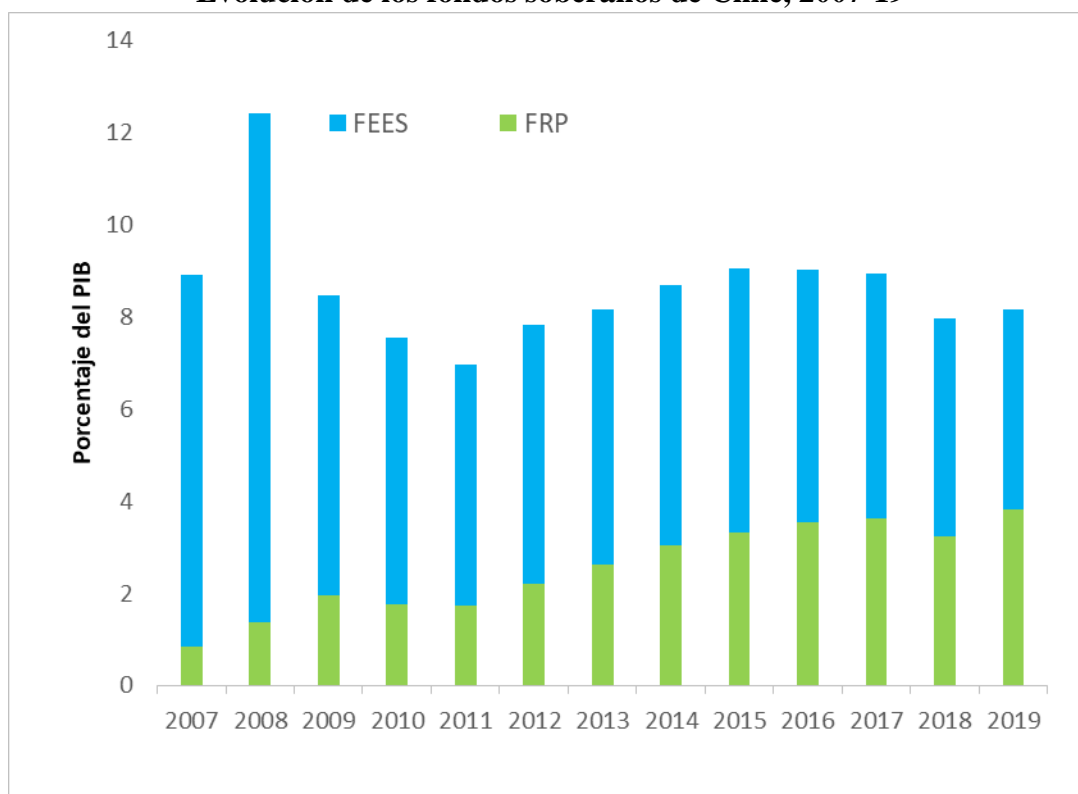


Fuente: FMI.

La administración de los fondos soberanos ha instaurado una institucionalidad que proporciona garantías de un buen manejo y con la debida transparencia. El Ministro de Hacienda representa al fisco en la administración de estos recursos fiscales; para apoyarlo en las actividades relacionadas con la inversión de los fondos, se creó la Unidad de Fondos Soberanos dentro del Ministerio. Asimismo, de acuerdo con sus facultades legales, el Ministro de Hacienda delegó la inversión de los fondos en el BCCh, debido a su prestigio y experiencia en el manejo de las reservas internacionales. Por otra parte, el Comité Financiero ha funcionado con transparencia para dar recomendaciones expertas e independientes para la definición de la política de inversión de los fondos. Existen varias instancias regulares de divulgación sobre la evolución de los fondos soberanos y las propuestas al respecto del Comité Financiero.

Las ventajas de la gestión de los fondos soberanos son muy claras. El FEES favoreció el espacio fiscal para contar con recursos para ejecutar una política fiscal expansiva en respuesta a la crisis financiera de 2009. El FRP ha tenido una regla de operación que privilegió la acumulación precautoria a lo largo de los años para financiar las obligaciones en materia de pensiones que tendrá el fisco en el futuro (véase el gráfico 8). En la actualidad, el FEES proporciona un financiamiento oportuno de las necesidades fiscales que la crisis del COVID-19 ha suscitado, y al igual que en 2009 evidencia los beneficios macroeconómicos de haber sido responsable de ahorrar y mantener recursos en dichos fondos.

Gráfico 8
Evolución de los fondos soberanos de Chile, 2007-19



Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile.

Un aspecto que ha requerido atención en los últimos años es cómo lograr una mayor transparencia y credibilidad en la implementación de la regla del balance estructural. Para una adecuada transparencia, la regla de computarse de manera sencilla y replicable. Está demostrado que las políticas económicas basadas en reglas son menos efectivas en su ejecución si los agentes de mercado las perciben como poco creíbles (véase, por ejemplo, Medina y Soto, 2014). Por lo mismo, Corbo et al. (2011) destacaron la importancia de aumentar la transparencia de la metodología de estimación del balance estructural y la necesidad de contar con un consejo fiscal independiente que cumpla un rol relevante en garantizar la adecuada conducción de la política fiscal sobre la base de la regla del balance estructural. Así, en junio del año 2013 se creó por decreto el Consejo Fiscal Asesor, el cual debe colaborar en la discusión, el análisis y la emisión de recomendaciones relacionados con

la determinación del balance estructural. De esta forma, se busca resguardar la independencia en la estimación de las variables estructurales, ya que el Consejo Fiscal Asesor funge como observador en los comités del PIB tendencial y del precio de referencia del cobre.

No obstante, la institucionalidad de este Consejo mostró algunas falencias, que pueden examinarse a la luz del trabajo de Beetsma y Debrun (2016a y 2016b). Estos autores construyen unos índices sobre la independencia y la fortaleza en la comunicación de los consejos fiscales en una muestra de países. Allí se observó que el Consejo Fiscal Asesor de Chile se encontraba muy abajo en independencia y en la fortaleza de su comunicación, según la información disponible sobre su funcionamiento hasta 2015. La independencia de los consejos fiscales se puede comprender a partir de la misma cualidad que se invoca en el caso de los bancos centrales, a fin de que estos tengan una política monetaria sin sesgos de corto plazo. No obstante, a diferencia de los bancos centrales independientes, los consejos fiscales independientes deben centrarse en comunicar con claridad y credibilidad una evaluación del curso de la política fiscal, porque carecen del control sobre las decisiones fiscales y deben usar su influencia para incidir en ellas, lo cual los distingue de las instituciones bancarias mencionadas.

En virtud de las deficiencias anteriores, en febrero de 2019 se creó el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que reemplazó al Consejo Fiscal Asesor. Este organismo autónomo es de carácter técnico y consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relaciona con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda. Este consejo, integrado por cinco miembros, tiene como objetivo contribuir al manejo de las responsabilidades de política fiscal del gobierno mediante la evaluación y el monitoreo del cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos (Dipres), según la metodología, los procedimientos y demás normas instauradas por el Ministerio de Hacienda. También debe participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los parámetros estructurales, revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos. En la actualidad, el CFA está en una fase en la que debe determinar varias dimensiones de su institucionalidad y operación, pero hasta el momento se le ha visto activo en buscar robustecer su independencia, comunicación y credibilidad en aras de que la política fiscal sea sostenible y responsable.

En resumen, en las tres últimas décadas los progresos en la práctica y los arreglos institucionales en pos de la disciplina fiscal han sido bastante favorables en Chile. La política fiscal ha sido conducida con prudencia, buscando apoyo en principios y reglas que la hagan predecible, responsable y con una orientación adecuada a lo largo del ciclo económico chileno. Sin embargo, como se menciona en la introducción de este documento, en forma paralela a estos avances positivos, el país viene experimentando transformaciones de tipo estructural, tanto en la composición económica, social y demográfica del país como en el desarrollo del aparato político y de las preferencias de la sociedad. Estos cambios implican nuevos desafíos y necesidades. La próxima sección ahonda en las tensiones y desafíos

fiscales que Chile ha debido enfrentar en años recientes y, en particular, en los eventos del último año.

Retos para la política fiscal de Chile en el siglo XXI

Si bien son indudables los progresos de la política fiscal chilena, hay que tomar en cuenta que recientemente también han surgido tensiones fiscales. Como se adelantó anteriormente, en general, la orientación de la política fiscal ha sido adecuada, lo cual ha permitido una consolidación fiscal gradual desde 2009 y la operación de los llamados estabilizadores automáticos de la regla del balance estructural. Sin embargo, las tensiones fiscales que han emergido exceden el rol estabilizador de corto plazo de la regla fiscal. A continuación, en primer término, se abordan las razones que subyacen a las tensiones fiscales mencionadas, para después analizar cómo las reglas e instituciones actuales logran promover una mayor eficiencia y sostenibilidad del gasto público en Chile.

Cabe destacar que las tensiones fiscales de los últimos años se han agudizado producto de dos eventos imprevisibles a mediados de 2019 y de gran impacto. Uno de ellos se refiere a las protestas y demandas sociales iniciadas en octubre de 2019. El otro es la crisis sanitaria y económica que ha ocasionado la pandemia del COVID-19. Ambos han dejado en evidencia las importantes presiones que comenzaron a manifestarse gradualmente sobre las cuentas fiscales en los últimos años. Si bien la prudencia fiscal de las últimas décadas ha permitido tener espacio fiscal para poder responder a las consecuencias económicas y sociales de estos eventos, el principio de sostenibilidad fiscal de mediano plazo se ha hecho más patente. Esto implica que es necesario robustecer las instituciones y reglas que permiten velar por la responsabilidad fiscal de mediano y largo plazo.

Diagnóstico de las tensiones fiscales de Chile

Incluso antes de los recientes shocks, Medina et al. (2020) ya consideraban eventos y factores que sugieren que las presiones por el gasto fiscal no solo se manifiestan en la discusión presupuestaria anual y, por lo tanto, implican dificultades potenciales para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

En primer lugar, ya se percibía un menor consenso político sobre el valor de la disciplina y la sostenibilidad fiscal (véase Medina et al., 2020). Las experiencias de las crisis fiscales pasadas del siglo XX se han ido olvidando y, con ello, se fue diluyendo el temor a tener un aumento significativo de la deuda pública⁴ y las eventuales consecuencias de ello en el costo del financiamiento fiscal. Como lo muestran las cifras de endeudamiento del gobierno en el cuadro 3.1, esto ha cambiado de manera notable. La presión sobre las finanzas públicas se ha hecho más evidente debido a las demandas sociales puestas de manifiesto después de octubre de 2019 y, particularmente, debido a los grandes efectos económicos y financieros adversos de la pandemia del COVID-19. Si bien se reconoce que la política fiscal tiene espacio para actuar con flexibilidad en la actual crisis del coronavirus, el CFA ha manifestado la relevancia

⁴ Para más detalles y ejemplos, véase Medina et al. (2020).

de preservar la responsabilidad y la disciplina fiscal una vez que se supere la crisis actual (CFA, 2020).

En segundo lugar, se podía apreciar una mayor fragmentación de las fuerzas políticas, lo cual genera dificultades para lograr un acuerdo para contener el gasto fiscal. En efecto, incluso antes de los recientes shocks, desde mediados de la década pasada, el promedio del gasto fiscal como proporción del PIB había aumentado en torno a 6 puntos porcentuales, cifra que equivale al doble del crecimiento de los ingresos estructurales como porcentaje del PIB. Este incremento del gasto por sobre los ingresos estructurales coincide con el mecanismo denominado “efecto voracidad”, que describen Lane y Tornell (1999). En efecto, estos autores muestran que en un modelo de economía política la falta de instituciones fiscales fuertes y la fragmentación política llevan a que un incremento de los ingresos fiscales pueda generar un aumento desproporcionado de la redistribución fiscal y una reducción del crecimiento económico. A su vez, Yared (2019) señala que una mayor fragmentación política y una menor probabilidad de continuidad de las coaliciones políticas a cargo de los gobiernos son factores que han incidido en la trayectoria creciente de la deuda como fracción del producto en varios países en las últimas tres décadas. En el caso de Chile, al mismo tiempo que se observa una mayor fragmentación política, se evidencia que los representantes técnicos de todas las fuerzas políticas parecen tener menor “peso” en las discusiones de política económica del Congreso.

En tercer lugar, también inciden factores macroeconómicos. Es probable que las condiciones macroeconómicas favorables que Chile experimentó a partir de mediados de la década pasada no se repitan. Los ingresos fiscales efectivos y estructurales han tenido aumentos relevantes en los últimos 15 años. La combinación de un incremento sustancial del precio del cobre y de distintas reformas tributarias (Royalty, Reconstrucción 27F, Reforma Tributaria Bachelet II) generó nuevos ingresos. Por ejemplo, entre 2003 y 2016 los ingresos fiscales aumentaron a un ritmo promedio del 6% por año, casi dos puntos porcentuales por encima del crecimiento promedio del PIB en igual período. La paulatina desaceleración de China sugiere que el precio del cobre de largo plazo no tendrá un alza relevante como en el pasado. La modernización tributaria aprobada en 2019 contempla un aumento de solo el 0,3% del PIB en ingresos fiscales, una cifra pequeña en relación las presiones de gasto fiscal que se han mencionado arriba. Asimismo, el crecimiento del PIB promedio entre 2003 y 2016 ascendió a un poco más del 4%, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluso antes del COVID-19 preveía un crecimiento cercano al 3% para el período 2020-24 (FMI, 2019b). El flujo migratorio puede ayudar a impulsar el aumento de la capacidad productiva. No obstante, el BCCh contemplaba un crecimiento tendencial no mucho mayor, entre el 3,25% y el 3,75%, incluso si se considera el flujo migratorio que ha recibido Chile (BCCh, 2019). Lamentablemente, las estimaciones del PIB tendencial después de los grandes shocks producidos a partir de finales de 2019 hacen presagiar un menor dinamismo económico

promedio en los próximos años.⁵ Con todo, es bastante probable que el crecimiento de los ingresos fiscales a futuro sea muy inferior a lo que se observó entre 2000 y 2016.

En cuarto lugar, existen factores demográficos y relacionados con la clase media. La política social chilena de las últimas décadas puso un claro énfasis en la focalización de los más pobres y desaventajados de la sociedad. No obstante, en los últimos años se ha desplegado una demanda social diferente. La clase media se ha tornado más numerosa y ha comenzado a reclamar protección para disminuir los riesgos de volver a caer en la pobreza. Esto se refleja, por ejemplo, en la demanda de mejores pensiones actuales que vayan más allá del pilar solidario, y de educación superior gratuita para amplios sectores de la sociedad. Asimismo, hay que considerar que el envejecimiento de la población hará aumentar las obligaciones fiscales por el lado de las pensiones. De hecho, Yared (2019) también sugiere el envejecimiento de la población como uno de los factores que contribuye a explicar la tendencia al alza del endeudamiento público de varias economías en las últimas décadas. En el caso de Chile, las bajas tasas de reemplazo para las pensiones de la clase media han evidenciado la urgencia de una reforma jubilatoria y el gobierno actual había anunciado que parte de esta reforma se financiaría con holguras fiscales futuras. Esto último pondrá más presiones sobre las finanzas públicas, toda vez que estas demandas de mayor gasto fiscal de la clase media pueden poner en tensión la carga tributaria existente, requiriendo mejoras en la política impositiva del país en torno a las exenciones impositivas, perfeccionamiento de normas anti-elusión y otras medidas que aumenten la recaudación tributaria de forma efectiva y eficiente. Hasta mediados de 2019 estas presiones sobre la posición fiscal eran sutiles y podían resolverse con una consolidación fiscal gradual y paulatina, lo cual implicaba una reducción del déficit estructural del 0,2% del PIB por año. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las protestas de finales de 2019 y la crisis del COVID-19 modificaron rápidamente este panorama, en virtud de lo cual se requiere una consolidación fiscal más exigente después de 2021, que supone una reducción del déficit estructural del orden de 1% del PIB por año. Dado el tamaño del ajuste requerido, el plan de consolidación fiscal deberá presentar metas y senderos de convergencia factibles desde los puntos de vista político y técnico, y que sean creíbles para el público.

En quinto lugar, ciertas decisiones de gasto fiscal parecen no estar sujetas a límites para su presupuesto o a reglas que permitan justificar y comunicar con claridad las razones para gastar más de lo presupuestado. Por ejemplo, el gasto excesivo en salud ha dejado en evidencia que existe poco control presupuestario en este sector (véase Medina et al., 2020). Si bien el gasto total ejecutado en salud desde 2010 ha aumentado prácticamente lo mismo que el presupuestado (algo más del 70% real), se puede apreciar que el gasto total se ha mantenido en niveles muy superiores a lo presupuestado. Así, para 2018, en el rubro de servicios de salud el gasto excedió el presupuesto aprobado por el Congreso en los US\$2.000 millones (véase Dipres, 2019b). Por otra parte, la gran expansión fiscal de 2009 se ejecutó luego de haberse aprobado el presupuesto sin el concurso explícito del Congreso, usando recursos de los fondos soberanos y saltándose la regla fiscal. Esto sirve para ilustrar el hecho

⁵ El acta con las estimaciones del PIB tendencial del comité de expertos realizada en agosto de 2020 está disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-206383_doc_pdf.pdf.

de que el gobierno de turno tiene límites menos estrictos para cumplir con el presupuesto a nivel agregado una vez aprobado el mismo. La flexibilidad presupuestaria para reasignar el presupuesto entre diferentes partidas también ha demostrado tener espacios amplios y sin un límite claro. Por ejemplo, para el proceso constituyente de 2016, el Congreso había aprobado un presupuesto de \$2.800 MM en la ley de presupuestos, mientras que en septiembre del año de ejecución se informaba que, utilizando las herramientas de la flexibilidad presupuestaria, el Ejecutivo había complementado dicho presupuesto con cerca de \$1.000 MM adicionales. Esto abrió un debate sobre los criterios y las herramientas que sirven para regular la flexibilidad presupuestaria.

En sexto lugar, como ya se mencionó, la metodología y el diseño operativo de la meta del balance estructural han sufrido varios cambios desde 2009. Cada uno de estos cambios y desviaciones en la medición del balance estructural tiene explicaciones y, la mayor parte de las veces, racionalidad económica. No obstante, generan una serie de dificultades para la política fiscal. Por ejemplo, no contar con una cláusula de escape implicó saltarse la regla fiscal en una situación extrema como la de la crisis financiera de 2009. No tener claridad en cuanto a la posición estructural efectiva en 2010 hizo arriesgado anunciar un objetivo fiscal específico para el período 2010-14. Los cambios de parámetros estructurales convirtieron a la meta en un objetivo volátil, menos informativo de la orientación de la política fiscal y casi imposible de cumplir con precisión. Hay eventos que se producen durante el año que no son controlables y producen efectos sobre el déficit fiscal que pueden ser muy costosos de revertir (por ejemplo, un desvío de la inflación con respecto a lo proyectado o un desastre natural durante el año), por lo que es mejor permitir cierto grado de ajuste. En consecuencia, dichos eventos le han quitado credibilidad a la meta del balance estructural como ancla de mediano plazo para la política fiscal. Los cambios en las estimaciones del balance estructural de 2020 que se han observado en el último año muestran la dificultad que representa en términos de credibilidad la trayectoria fiscal impuesta por los dos grandes shocks que ha debido experimentar la economía chilena desde fines de 2019.

Finalmente, y en relación con lo que Yared (2019) considera un creciente desacuerdo en cuanto a las prioridades de gasto fiscal entre varios actores relevantes para explicar el crecimiento del endeudamiento gubernamental, cabe considerar la presencia de nuevas tensiones presupuestarias que provienen de otros poderes diferentes del Ejecutivo. Así, se ha observado un aumento de proyectos de ley que emanan del Congreso que podrían tensionar las finanzas fiscales de mediano plazo. Por ejemplo, el proyecto de reducción de la jornada laboral de 45 a 40 horas impulsado por un grupo de parlamentarios ha generado bastante controversia, ya que según el gobierno tendría costos fiscales del orden de US\$2.400 millones. También se aprecian consecuencias presupuestarias provenientes de otras mociones impulsadas desde el Congreso, como la iniciativa de aumentar las pensiones básicas y el reciente proyecto de ley de extensión del postnatal durante la pandemia. Estos proyectos han surgido a pesar de que la Constitución actual faculta exclusivamente al presidente de la república para impulsar proyectos de ley que tengan consecuencias en el presupuesto fiscal. Por otra parte, recientemente se ha evidenciado una “judicialización” de algunas políticas públicas, que tienen consecuencias en el gasto fiscal, como –por ejemplo–

el acceso a tratamientos médicos y la tutela laboral para funcionarios públicos. También actores nuevos en materia fiscal, como los gobernadores regionales, ejercerán presiones adicionales sobre las finanzas públicas de Chile. En consecuencia, si la nueva Constitución modifica la facultad exclusiva del presidente, así como otros roles, en cuanto a las atribuciones para determinar el gasto fiscal de diferentes entidades del Estado, estas presiones en el presupuesto fiscal provenientes de otros actores de la política pública se podrían ver intensificadas.

Reglas e instituciones para la eficiencia y la sostenibilidad del gasto fiscal en Chile

La discusión anterior muestra que la política fiscal chilena tendrá menor espacio para expandirse que en el pasado no solo debido a menores proyecciones de los recursos fiscales, sino también debido al hecho de que para recobrar la disciplina fiscal, habrá que redoblar los esfuerzos en pos de una consolidación fiscal realista, pero creíble y continua. Por lo tanto, será necesario avanzar en el camino hacia una institucionalidad que establezca formas de preservar la responsabilidad fiscal y de promover la eficiencia del gasto público.

Como se ha reiterado a lo largo de estas páginas, la responsabilidad fiscal es un principio que tiende a garantizar que los compromisos que el Estado adquiere en materia de gasto público sean sostenibles en el mediano y largo plazo. Por ello, la creación del CFA en 2019 ha sido un paso fundamental para robustecer una institucionalidad que resguarde la responsabilidad fiscal. Si bien el CFA no puede influir directamente en las decisiones fiscales, su rol debe orientarse a tener una opinión técnica e independiente sobre si la política fiscal sigue una trayectoria sostenible. Por eso, su accionar y su comunicación deben basarse en la opinión pública, de forma de construir reputación en su carácter técnico e independiente. El actual CFA está en proceso de instalación, y sus facultades y atribuciones se están definiendo con mayor grado de precisión, pero se le ha observado activo en la discusión de la política fiscal.⁶ De hecho, en diciembre de 2019 el organismo elaboró un informe en el que expresaba su opinión sobre las desviaciones del cumplimiento de las metas del balance estructural a partir del nuevo escenario fiscal definido por las autoridades de gobierno frente a la crisis social de fines de 2019 (CFA, 2019). En dicho informe, el CFA alertaba acerca del deterioro de las cuentas fiscales, cifrado en los altos niveles de déficit efectivo y estructural proyectados para 2020; de un déficit estructural de convergencia a 2022 que duplicaba el planteado como meta antes de la crisis social de 2019, y del alto nivel de deuda bruta del gobierno central al que se preveía que se llegaría en el mediano plazo. En junio de 2020 el CFA presentó otro informe en el que enfatizaba la importancia de actuar con flexibilidad frente a las consecuencias excepcionalmente adversas ocasionadas por la pandemia del COVID-19 (CFA, 2020). Al mismo tiempo, la institución aportó elementos para que la respuesta de política fiscal actual sea responsable, de forma de retornar a la senda de consolidación fiscal una vez que se supere esta crisis.

⁶ Para detalles de las funciones, la política de comunicaciones, las publicaciones y los estudios del CFA, véase el enlace www.cfachile.cl

Por lo tanto, se observa que el CFA se está posicionando como una entidad relevante en cuanto al resguardo de la responsabilidad fiscal. No obstante, como se menciona en Medina et al. (2020), es necesario que los incentivos relacionados con el principio la responsabilidad fiscal sean compartidos por más actores detrás de la formulación de las políticas públicas. En ese sentido, Medina et al. (2020) proponen un nuevo “ecosistema” que refuerce aspectos legales y operativos detrás de la responsabilidad fiscal.

Como complemento de las propuestas de Medina et al. (2020), aquí se examina la necesidad de que haya otras prácticas de la gestión del presupuesto fiscal con una orientación hacia la disciplina fiscal. Como ya se señaló, el aumento de los ingresos fiscales tendrá un dinamismo bastante menor que en el período 2000-16 y, por ello, la eficiencia del gasto público toma particular relevancia para resguardar la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Además, la eficiencia del gasto público tiene varias aristas y aspectos que requieren una discusión más profunda en Chile. A continuación, analizamos varios de estos aspectos de la eficiencia del gasto público en términos generales y con foco en la experiencia de Chile.

Un primer gran tema tiene que ver con la eficiencia técnica de cada partida presupuestaria. Esta eficiencia se refiere a la capacidad de proveer el mismo bien o servicio público con menos recursos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Por ejemplo, la digitalización de procesos y servicios que puedan generar ahorros de recursos fiscales en el proceso de gestión (e.g. compras públicas, gestión centralizada de pagos, entre otros). Un segundo gran tema atañe a la composición del gasto público. De acuerdo con la definición de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), esta dimensión concierne a la “eficiencia asignativa” del gasto fiscal. Si bien la regla fiscal del balance estructural ha proporcionado un marco adecuado para determinar la orientación de cuánto gasta el fisco a lo largo del ciclo económico, se requiere dar mayor vigor a una institucionalidad que busque cómo gastar mejor los recursos fiscales.

En relación con la eficiencia técnica, Chile ha desarrollado varios indicadores de gestión para programas gubernamentales y partidas presupuestarias.⁷ Por ejemplo, los Mecanismos de Incentivo de Remuneraciones corresponden a instrumentos de apoyo para la gestión de los servicios públicos, establecidos a través de diferentes leyes y normativas, cuyo objetivo es mejorar la gestión de las instituciones mediante el pago de un incremento en las remuneraciones, ligado al cumplimiento de objetivos y metas. Entre los principales mecanismos cabe mencionar el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y la Ley Médica. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por un decreto de 1999 y sus modificaciones (Decreto del Ministerio de Hacienda Núm. 47 de 1999 y sus modificaciones; y Artículo 52 del Decreto de Ley Núm. 1.263), los servicios e instituciones deben presentar anualmente el Balance de Gestión Integral (BGI). Este Balance tiene por finalidad principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional. Otro ejemplo es el Programa de Evaluación de programas e instituciones, el cual debe presentar información de desempeño para apoyar la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la

⁷ Para más detalles de estos procesos de evaluación y de gestión del presupuesto fiscal, consúltese <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2131.html>.

eficiencia de la asignación y del uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y de la gestión de las instituciones públicas.

Así, se observa que la Dirección de Presupuestos (Dipres) cuenta con varios reglamentos, metodologías, informes y estadísticas que buscan proporcionar un análisis de la eficiencia de diferentes componentes del gasto fiscal. Además, supuestamente este proceso de control y gestión informa al proceso presupuestario con el propósito de mejorar la eficiencia técnica de cada partida presupuestaria evaluada. No obstante, existen cuestionamientos acerca de cuán vinculantes son estas evaluaciones a la hora de asignar recursos en cada una de estas partidas presupuestarias y si se efectúa un seguimiento de las medidas correctivas en caso de que el resultado de la evaluación de un programa o de una institución gubernamental sea deficiente. Por ejemplo, a partir de los resultados de las evaluaciones ex post realizadas a programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional publicadas por la Dipres, el centro de estudios Libertad y Desarrollo (LyD) concluye que parecería no existir una conexión entre la evaluación ex post y la asignación de recursos en cada uno de estos programas gubernamentales (Libertad y Desarrollo, 2019). Este análisis sustenta el diagnóstico de que es necesario avanzar en la senda hacia una institucionalidad que vincule mejor los resultados de estas evaluaciones con el proceso de deliberación presupuestario del Congreso y la gestión gubernamental involucrada.

Irrázaval et al. (2020) sostienen que en las últimas dos décadas se ha ido profundizando la institucionalidad en torno a un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y la calidad del gasto público. De hecho, García y García (2010) habían destacado que Chile tendría uno de los sistemas de presupuesto fiscal basado en resultados más consolidados de la región. Sin embargo, Irrázaval et al. (2020) argumentan también que el sistema chileno de monitoreo y evaluación de las políticas públicas enfrenta varios desafíos, los cuales se resumen a continuación.

Un primer desafío es aumentar la apropiación de los resultados de las evaluaciones por parte de los “evaluados”. Dado que gran parte del monitoreo de los programas fiscales se centraliza en la Dipres o en el Ministerio de Desarrollo Social, los ministerios sectoriales involucrados en la ejecución de varias políticas públicas tienen un rol limitado en el proceso de evaluación.

Un segundo desafío tiene que ver con la falta de coordinación entre los diferentes instrumentos utilizados en la evaluación. Por ejemplo, no existe un proceso para integrar los resultados de varios instrumentos de evaluación y conectar de mejor manera la evaluación ex ante con la ex post. En otras palabras, el desafío pasa por la agregación de los resultados de la evaluación y las lecciones aprendidas. Esto a su vez se relaciona con aspectos técnicos, como la adopción de metodologías de integración de resultados para proyectos con diferentes beneficiarios y de diversa naturaleza económica y sectorial, y con aspectos institucionales, como la definición de los roles de monitoreo, asesoramiento y fiscalización.

Un tercer problema que enfrenta el sistema de evaluación de los programas fiscales chilenos es la cobertura limitada de la que adolece. El promedio anual de cobertura de las evaluaciones en el período 1997-2017 ascendió al 2,6% del presupuesto evaluable (véase Dipres, 2018),

mientras que en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) llegó al 5% en promedio en 2019.

Un cuarto desafío (que ya se mencionó) es que se hace un uso escaso de la información generada por el sistema de evaluación para las decisiones presupuestarias y la formulación de las políticas públicas.

Así, existe amplio espacio de mejora para aprovechar el potencial desperdiciado del sistema de evaluación. Dipres (2019b) visualiza estos desafíos en dos frentes. Primero, no se observa un impacto suficiente ni un mecanismo formal para que los resultados de las evaluaciones incidan en la asignación de recursos fiscales. Segundo, si bien se detecta que los resultados de las evaluaciones contribuyen al diseño y a la administración de los programas fiscales, se aprecia una injerencia menor en la posibilidad de lograr una asignación más eficiente del presupuesto del gobierno.

Dados los desafíos mencionados para el sistema de evaluación de las políticas públicas y del gasto fiscal, cabe preguntarse qué acciones deberían llevarse a cabo cuando un programa o una institución pública tienen un desempeño deficiente. Por una parte, si un programa no obtiene un retorno social elevado, se podrían proponer cambios en la implementación y la gestión del programa en cuestión. Sin embargo, es importante generar incentivos para hacer el esfuerzo necesario tendiente a lograr un desempeño satisfactorio. Si los actores involucrados tienen preferencias por el muy corto plazo y carecen de incentivos para cumplir promesas futuras, será necesario imponer algún tipo de consecuencias cuando el desempeño ex post sea inferior a lo deseado.

Esta discusión a nivel de los incentivos de los actores detrás de la gestión de las partidas presupuestarias se asemeja nuevamente al marco conceptual propuesto en Yared (2019). Como ya se planteó, Yared (2019) resume las teorías de economía política que tienden a explicar una tendencia creciente en los ratios de deuda pública a PIB. Esencialmente, estas teorías se sustentan en dos preferencias centrales de los gobiernos de turno: la impaciencia de corto plazo y la inconsistencia intertemporal de las decisiones del gobierno. Por estas razones, Yared (2019) argumenta que las reglas fiscales constituyen una herramienta para hacer frente a estos incentivos perversos, buscando el equilibrio con flexibilidad para reaccionar a situaciones adversas y el compromiso para no gastar en exceso. Puesto de otra manera, las reglas tratan de restringir la ineficiencia intertemporal que pueden tener las decisiones de los gobiernos cuando estos actúan de manera discrecional, pero manteniendo algún grado de flexibilidad para poder gastar más cuando las circunstancias así lo ameritan.

Yared (2019) señala que las reglas fiscales han sido instauradas en muchos países como una herramienta efectiva para restringir estas preferencias sesgadas al corto plazo e inconsistentes desde el punto de vista intertemporal por parte de los gobiernos. Por lo tanto, si la gestión microeconómica de las partidas presupuestarias también adolece de los mismos problemas que la gestión agregada del gobierno, se podría argüir que la gestión presupuestaria desagregada también debería tener reglas para alinear incentivos, premiando el buen desempeño y castigando el desempeño deficiente. Así, la institucionalidad en torno de las consecuencias de tener buenos o malos indicadores de gestión que actualmente elabora la

Dipres debería establecer claramente estos premios y castigos en cada caso. Esto es aún más importante si se considera que a nivel desagregado cada programa o repartición pública no necesariamente internaliza las consecuencias de sus acciones en la disciplina fiscal agregada.

¿Qué otras reglas y principios se necesitan para perfeccionar la conducción de la política fiscal a la luz de las tensiones y desafíos que esta enfrenta? Hay varias dimensiones complementarias para robustecer la sostenibilidad y la eficiencia de la política fiscal. Si bien estas dimensiones tienen un enfoque técnico, de todas formas se deben reconocer los aspectos de economía política que inciden en la formulación, la decisión y la implementación de la política fiscal. Por ello, teniendo en cuenta los distintos objetivos y roles de los actores involucrados en la formulación de la misma, es preciso que cada uno de ellos cuente con la información y las herramientas adecuadas para evaluar sus decisiones. Por ejemplo, es fundamental tener mayores exigencias sobre la información de los impactos financieros, productivos y redistributivos de los proyectos de ley y de reformas que se discuten en el Congreso. Probablemente esto también implique perfeccionar el apoyo técnico para el Congreso –como una oficina de presupuestos en el congreso– así como la difusión de la información relevante de las finanzas públicas. Una segunda dimensión sobre las reglas y principios tiene que ver con mejorar los incentivos para la responsabilidad fiscal de todos los actores involucrados en la formulación de la política fiscal. Por último, como ya se ha mencionado, una tercera dimensión es la que se refiere a perfeccionar el sistema de monitoreo y evaluación del gasto público para hacerlo realmente relevante en la formulación y la implementación de la política fiscal.

La reciente creación de la Comisión Gasto Público se dirige justamente en la dirección de estas reglas y de estos principios, ya que apunta a promover la sostenibilidad y la eficiencia del gasto público. Esta instancia se estableció como un comité asesor para el Ministerio de Hacienda, dirigido a mejorar la transparencia, la calidad y el impacto del gasto público.⁸ La Comisión debe apoyar al Ministerio de Hacienda en el diseño y la implementación de una agenda de modernización del sistema presupuestario, que impulse un mejor uso de los recursos públicos, más adecuado y transparente, en línea con las necesidades ciudadanas. Esta Comisión sostiene que Chile debería transitar hacia un sistema presupuestario sostenible que permita sistemáticamente priorizar los recursos según las necesidades de la ciudadanía, y ha propuesto una serie de objetivos específicos en dos focos centrales: i) mejorar la pertinencia y eficiencia del uso de los recursos públicos, y ii) promover la participación ciudadana en las distintas etapas del presupuesto (Comisión Gasto Público, 2020).

Las crisis económicas que ha enfrentado Chile en las últimas décadas han mostrado la dificultad de lograr una mayor disciplina fiscal para revertir las expansiones de gasto después de que las crisis se hayan resuelto. En el caso de las reducciones de impuestos, la reversión es automática porque estas reducciones tienen un período de expiración establecido por ley cuando se promulgan y ejecutan. En cambio, las expansiones del gasto en períodos de crisis

⁸ Los integrantes, objetivos y propuestas de la Comisión de Gasto están disponibles en <http://comisiongastopublico.cl/>. El decreto que estableció la creación de la Comisión Gasto Público se encuentra en <http://comisiongastopublico.cl/static/docs/decreto-toma-razon-11.pdf>.

no están formuladas bajo una normativa que las obligue a operar como estabilizadores automáticos reversibles una vez que la situación económica adversa se haya superado. Las crisis que ha enfrentado Chile deberían impulsar una discusión más profunda sobre la conveniencia de diseñar instrumentos fiscales por el lado del gasto público que respondan de manera agresiva pero flexible ante una situación de crisis económica. Esta sería la primera línea de defensa y no limitaría la ampliación de otras medidas fiscales si la situación así lo amerita, como se ha observado en la actual crisis del COVID-19. Sin embargo, al mismo tiempo, el diseño de estos estabilizadores automáticos por el lado del gasto también debería privilegiar su carácter transitorio una vez que la situación económica vuelva a la normalidad.

En ausencia de estabilizadores automáticos por el lado del gasto será necesario redoblar el esfuerzo en pos de la disciplina fiscal en las partidas del gasto público. Por ello, la decisión del Ministerio de Hacienda de que la formulación presupuestaria para 2021 se efectúe sobre el criterio de un “Presupuesto Base Cero Ajustado” ejemplifica la necesidad de hacer un mayor esfuerzo de la responsabilidad fiscal, ya que las presiones del gasto han sido y seguirán siendo crecientes en un contexto en el cual los ingresos fiscales no tendrán las holguras del pasado. La idea principal de este enfoque para formular el presupuesto es romper la lógica de tener gastos anuales en base incremental y realizar una revisión exhaustiva de todos los gastos administrativos asociados.

Si bien el presupuesto en base cero y otras medidas administrativas para promover el ahorro fiscal son importantes para lidiar con las presiones del gasto público que enfrenta el Estado de Chile, es probable que además se requiera un aumento de los ingresos fiscales como proporción del PIB. Por supuesto, esta discusión debe enmarcarse en la idea de buscar acuerdos políticos amplios y que hayan sido revisados con cautela, ponderando los impactos de las diferentes alternativas de incremento de la carga tributaria en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso.

Composición del gasto público y cómo proteger la inversión pública

Finalmente, con respecto a la composición del gasto público, una preocupación específica es si la asignación hacia la inversión pública podría mejorar su eficiencia por medio de nuevas reglas e instituciones. Según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), las economías en desarrollo muestran un sesgo creciente en contra de la inversión pública, sesgo que en América Latina y el Caribe es mucho mayor, salvo en Chile, donde en el período 1980-2016 ha sido, en promedio, neutral. Aun así, resta preguntarse si esto ha cambiado desde la instauración de la regla fiscal del balance estructural, es decir, si a partir de la misma se ha producido un sesgo a favor o en contra de la inversión pública en el caso de Chile. De acuerdo con Izquierdo, Puig y Vuletin (2018), existe evidencia que indica que las reglas fiscales tienden a explicar un sesgo en contra de la inversión pública.⁹ Esto podría deberse al hecho de que los ajustes

⁹ No obstante, Fuentes, Schmidt-Hebbel y Soto (2020) concluyen que la adopción y operación de la regla del BCA no ha afectado la inversión pública en Chile.

agregados que demandan una regla fiscal pueden llevarse a cabo con recortes más intensivos en gasto de capital que en transferencias o gastos corrientes del gobierno.

Cabe puntualizar que la inversión en infraestructura pública en Chile ha estado impulsada por las licitaciones que ha llevado a cabo el Ministerio de Obras Públicas (MOP). A lo largo de las últimas tres décadas se han establecido varias reglas e instituciones tendientes a mejorar la eficiencia del proceso de construcción de infraestructura pública. En el caso de las concesiones viales, Engel et al. (1997) argumentan con claridad las ineficiencias generadas por las licitaciones, en cuales el plazo de la concesión es fijo, y proponen un mecanismo alternativo y más eficiente basado en el menor valor presente de los ingresos.¹⁰ Desde 2006 se decidió utilizar esta última regla en Chile, y se pasó a otorgar la licitación vial a quien ofreciera el menor valor presente de los ingresos, lo cual implica recaudar peajes hasta que se cumpla el monto solicitado en el proyecto y así dar término a la concesión. La reciente pugna entre el MOP y los economistas que recomiendan el método del menor valor presente de los ingresos ha mostrado que no existen instituciones que validen de manera independiente la eficiencia económica de tener un método u otro para la otorgación de concesiones viales.¹¹

La prioridad de la infraestructura pública también quedó en evidencia con la creación del Fondo de Infraestructura SA, cuya tramitación en el Congreso terminó en enero de 2018. Al crearse el Fondo, se estableció que contribuiría a cerrar las brechas de infraestructura en el país, potenciando la inversión por medio de concesiones y velando por mantener un marco adecuado de responsabilidad fiscal. Uno de los principales desafíos propuestos para este Fondo era modificar los incentivos para adjudicar las concesiones, de modo de hacer un uso más eficiente de los recursos, pues los incentivos de corto plazo favorecen la ampliación de contratos en obras ya existentes más que la construcción de obras nuevas que pueden tener rentabilidad social más alta en plazos más largos. Así, el espíritu del Fondo apunta en la dirección correcta, que es la de generar mayor eficiencia en la asignación de la inversión en infraestructura pública. No obstante, la implementación y la puesta en marcha de este Fondo se han encontrado con varias dificultades. La nueva licitación de la carretera Talca-Chillán iba a convertir a este proyecto en la primera obra que se concesionaría por medio del Fondo. Sin embargo, la licitación se fue postergando por razones legales y administrativas. Una vez más, esto deja en evidencia los obstáculos a los que pueden enfrentarse, al momento de la implementación, las nuevas instituciones que pretendan mejorar la eficiencia de la inversión en la infraestructura pública. En actualidad, el Fondo de Infraestructura cambió su nombre y pasó a llamarse “Desarrollo País”, expresión acuñada para darle una orientación más amplia, que no esté centrada solamente en la infraestructura vial. La entidad planea impulsar APP en las áreas de construcción de viviendas de integración social para arriendo, fibra óptica, desalación para la agricultura, transporte y barrios cívicos. En la medida en que vaya

¹⁰ Engel, Galetovic y Fisher (1997) también planteaban la conveniencia de que el organismo encargado de regular las concesiones viales fuera independiente del Poder Ejecutivo, aspecto sobre el cual no ha existido progreso alguno.

¹¹ Véase el enlace <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/09/12/961078/Concesiones-Carreteras-Gobierno-Debate-Criticas.html>.

consolidando su modelo de negocios, se espera que esta entidad contribuya con el ideal de una mayor eficiencia en la inversión pública.

Comentarios finales

En los últimos 30 años Chile se destacó como alumno aventajado en el manejo de las cuentas fiscales. Esto ha sido posible gracias a diversas iniciativas institucionales y reglas que han permitido un grado de disciplina fiscal que llegó a ser reconocido en el ámbito internacional por académicos, autoridades y encargados de formular políticas, así como por los mercados en función de las primas de sus bonos soberanos. Sin embargo, a lo largo de la última década, y hasta mediados de 2019, se fueron cimentando –sutil y gradualmente– tensiones en las finanzas públicas, principalmente derivadas de las dinámicas demográficas, de las presiones de la clase media, de la fragmentación política que tensiona las prioridades del gasto público, de un menor precio del cobre y de las necesidades de responder frente a desastres naturales con mayor frecuencia debido al cambio climático. El conflicto social que se disparó a fines de 2019 y la pandemia del COVID-19 han modificado sustancialmente la situación fiscal, lo que exigirá que Chile perfeccione y robustezca la sostenibilidad y la eficiencia fiscal de mediano y largo plazo para recuperar las holguras que ha perdido.

Para ello, es posible que se requieran mejoras institucionales que alineen los incentivos en pos de la responsabilidad fiscal de mediano plazo de todos los actores involucrados en la formulación y la ejecución de la política fiscal. Asimismo, también se precisará la intervención de nuevos actores y la introducción de nuevas prácticas que busquen preservar la responsabilidad y mejorar la eficiencia fiscal de manera creíble, y que sean consensuadas políticamente.

Así como el país ha desarrollado exitosamente la regla fiscal como herramienta para el manejo agregado de la política fiscal, será necesario explorar el establecimiento de reglas o esquemas de incentivos a nivel de sector y de proyecto que permitan incorporar la información de evaluaciones de impacto para programas específicos y agregarla de forma efectiva para un mejor diseño de la política pública, con énfasis en la eficiencia del gasto gubernamental.

Tanto el Consejo Fiscal Autónomo como la Comisión de Gasto Público son iniciativas que apuntan en la dirección de nuevos actores. No obstante, se requerirá tiempo para que estas instituciones puedan desarrollar las capacidades y la legitimidad necesarias para poder convertirse en actores relevantes en lo que respecta al resguardo de la responsabilidad y de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Por otra parte, y del mismo modo, el presupuesto en base cero propuesto para 2021 es un paso que podría mejorar la asignación del gasto público y de esta forma alinearlos con los objetivos y las metas de las políticas públicas. Finalmente, la inversión pública debe protegerse de los ciclos económicos, ya que provee bienes públicos y muchas veces, además, complementa a la inversión privada. Por eso, es un área que no debe descuidarse. La nueva institución Desarrollo País parece ser

un actor adicional que podría desempeñar un rol destacado en este aspecto, pero que se enfrenta a los mismos desafíos de construir legitimidad y capacidades institucionales.

Sin embargo, habrá que hacer más cambios en los principios, reglas y actores a fin de allanar el camino para cimentar la responsabilidad fiscal de mediano plazo. El debate sobre una nueva Constitución es a la vez un desafío y una oportunidad para revisar los éxitos y fracasos que el mundo ha sabido experimentar al respecto. Seguramente, en la construcción de este nuevo marco normativo podrán revisarse diferentes aspectos de la institucionalidad chilena. En este sentido, vale la pena hacer un análisis frío y objetivo, entendiendo que para que el marco sea sostenible hacia el futuro es bueno contar con ciertas reglas, pero a la vez que reglas e instituciones deben tener legitimidad y también permitir ciertas cláusulas de escape, explícitas o implícitas, para que no se las abandone ante la primera dificultad.

Referencias

- BCCh (Banco Central de Chile). 2019. Informe de Política Monetaria Junio 2019. Santiago de Chile: BCCh.
- Beetsma, R. y X. Debrun. 2016a. Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional 16/86. Washington, D.C.: FMI.
- . 2016b. Debunking ‘fiscal alchemy’: The role of fiscal councils. VOX, CEPR Policy Portal. Disponible en <https://voxeu.org/article/debunking-fiscal-alchemy-role-fiscal-councils>.
- Borensztein, E., L. Castilleja-Vargas, D. Hernaiz y A. Rasteletti. 2012. Policy Responses in the Southern Cone. Documento de trabajo IDB-WP-358. Washington, D.C.: BID.
- Cerda, R. y F. Larrain. 2019. “La Regla Fiscal de Chile: 16 años de Experiencia”. En: A. Barreix y L. F. Corrales (eds.), *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Céspedes, L. y A. Velasco. 2014. Was this time different? Fiscal policy in commodity republics. *Journal of Development Economics* Vol. 106(1): 92-106.
- CFA (Consejo Fiscal Autónomo). 2019. Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural y los Límites y Riesgos para la Sostenibilidad Fiscal. Informe sobre Sostenibilidad Fiscal y Cumplimiento de Meta Núm. 1. Santiago de Chile: CFA. Disponible en <https://cfachile.cl/sostenibilidad-fiscal/informes-sobre-sostenibilidad-fiscal-y-cumplimiento-de-metas/informe-sobre-sostenibilidad-fiscal-y-cumplimiento-de-meta-n-1-informe-sobre> .
- . 2020. Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible. Nota del Consejo Fiscal Autónomo Núm. 3. Santiago de Chile: CFA. Disponible en <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-3-elementos-para-un-acuerdo-nacional-fiscalmente-sostenible-08> .

- . 2022. Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2021-2026. Disponible en <https://www.cfachile.cl/balance-estructural/informes-sobre-balance-estructural/informe-sobre-balance-estructural-n-11-informe-de-evaluacion-y-monitoreo-del>
- Comisión Gasto Público. 2020. Objetivos y Metas Conceptuales para el año 2020. Santiago de Chile: Comisión Gasto Público. Disponible en <http://comisiongastopublico.cl/static/docs/objetivos.pdf>.
- Corbo, V. y J. Tessada. 2002. Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 1990s. En: N. Loayza y R. Soto (eds.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, pp. 465-521. Santiago de Chile: BCCh.
- Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebel, R. Vergara y J. Vial. 2011. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructura de Segunda Generación para Chile: Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- Dipres (Dirección de Presupuestos). 2018. Resultados de Evaluaciones 2018. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-177384.html>
- . 2019a. Informe de Finanzas Públicas. Segundo Trimestre de 2019. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-190033_Informe_PDF.pdf
- . 2020a. Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre de 2019. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-199802_Informe_PDF_4to_Trimestre.pdf
- . 2021. Indicador del balance cíclicamente ajustado 2020. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-232640_doc_pdf.pdf
- . 2022a. Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre de 2020. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-215735_Informe_PDF.pdf
- . 2022b. Informe de Finanzas Públicas Definitivo. Primer Trimestre de 2022. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-272692_informe_actualizado_IT.pdf
- Edwards, S. 1986. Monetarism in Chile, 1973-1983: Some Economic Puzzles. *Economic Development and Cultural Change* Vol. 34(3): 535-559.
- Engel, E., A. Galetovic y R. Fisher. 1997. ¿Cómo Licitar una Concesión Vial Urbana? *Estudios Públicos* 67: 1-38.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2019a. Fiscal Monitor (abril). Washington, D.C.: FMI.
- . 2019b. *Perspectivas de la Economía Mundial* (julio). Washington, D.C.: FMI.

- Frankel, J. 2012. A Solution to Fiscal Procyclicity: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. En: L. F. Céspedes y J. Galí (eds.), *Fiscal Policy and Macroeconomic Performance*. Santiago de Chile: BCCh.
- Frankel, J., C. Végh y G. Vuletin. 2013. On Graduation from Fiscal Procyclicity. *Journal of Development Economics* Vol. 100(1): 32-47.
- Fuentes, R. K. Schmidt-Hebbel y R. Soto. 2020. Fiscal Rule and Public Investment in Chile, mimeo.
- García, R. y M. García. 2010. La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Irrarázaval, I., O. Larrañaga, J. Rodríguez, E. Silva y R. Valdés. 2020. Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Temas de la Agenda Pública. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Izquierdo, A., J. Puig y G. Vuletin. 2018. On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition. (Documento mimeografiado.) Washington, D.C.: BID.
- Lane, P. y A. Tornell. 1999. The Voracity Effects. *American Economic Review* Vol. 89(1): 22-46.
- Libertad y Desarrollo. 2019. Evaluación de programas gubernamentales: Análisis 2011-2019, Temas Públicos No. 1415-2. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/09/tp-1415-evaluacion-de-programas-2011-2019.pdf>
- Marcel, M. 1997. Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria en Chile en 1990. Colección de Estudios Cieplan Vol. 45: 33-84.
- , 2013. The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons. Documento de discusión IDB-DP-289. Washington, D.C.: BID.
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides. 2001. Balance Estructural: La Base de la Nueva Regla de Política Fiscal Chilena. *Revista Economía Chilena* Vol. 3(4): 5-27.
- Medina, J. P. y C. Soto. 2014. Commodity Price Shocks and Imperfectly Credible Macroeconomic Policies in Commodity-Exporting Small Open Economies. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional 14/33. Washington, D.C.: FMI.
- , 2016. Commodity prices and fiscal policy in a commodity exporting economy. *Economic Modelling* Vol. 59(C): 335-351.
- Medina, J. P., E. Silva, S. Soto y R. Valdés. 2020. Institucionalidad y Política Fiscal en Chile: Hacia un Nuevo Ecosistema de Responsabilidad Fiscal. Concurso de Políticas Públicas 2019, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Velasco, A., A. Arenas, L. F. Céspedes y J. Rodríguez. 2007. *Compromisos Fiscales y La Meta de Superávit Estructural*. Estudios de Finanzas Públicas No. 9. Santiago de Chile: Dipres, Ministerio de Finanzas de Chile.
- Vial, J. 2011. *Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90*. (Documento mimeografiado.) Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Yared, P. 2019. *Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend*. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 33(2): 115-140.