

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269, Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

Serie Estudios Socio/Económicos N° 25

**DEL DÉFICIT AL SUPERÁVIT FISCAL:
RAZONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN
ESTRUCTURAL EN CHILE**

José Pablo Arellano M

Abril 2005

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264), tiene EL propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile¹

José Pablo Arellano M.

Resumen

Chile se sitúa entre los países que tienen una sólida política fiscal. En los últimos 18 años muestra un superávit de sus cuentas fiscales y una notable reducción de la deuda pública.

Lo interesante es que esto no fue siempre así, sino muy por el contrario, durante décadas el país mostraba permanentemente déficit presupuestario y la deuda pública crecía de manera sostenida.

Este documento identifica los factores que están detrás de este cambio indagando cuales han sido los factores claves para esta transformación estructural.

¹ Este documento es parte del programa de investigaciones de CIEPLAN. Agradezco los comentarios de Mario Marcel, Carlos Salineros y Rene Cortazar. La responsabilidad es enteramente del autor.

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
1. Atribuciones del ejecutivo y del legislativo en materia fiscal. El marco constitucional y legal.	2
2. Unidad e integralidad del presupuesto	6
3. Fortalecimiento del sistema tributario	7
4. Capacidad de control de endeudamiento de las entidades autónomas	8
5. Consenso político en la importancia de la disciplina fiscal. La lección de las crisis macroeconómicas.	9
6. Mecanismos para una política fiscal sostenible y que contribuya a una acción contra cíclica: El fondo del cobre y la regla de política fiscal.	10
a) El Fondo del Cobre	10
b) La regla de superávit estructural	11
7. La disciplina de los mercados y la autonomía de la política monetaria.	12
CONCLUSIÓN	13
ANEXO <u>El fondo de estabilización de precios del cobre en Chile</u>	13
Cuadro 1 Precios del Cobre	15
Cuadro 2 Movimiento y Saldo fondo Compensación Cobre	16
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	17

Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile²

José Pablo Arellano M

Una de las fortalezas de la economía chilena es su situación fiscal. Los indicadores son variados: la deuda pública bajó desde 45 % del PIB en 1990 a 13 % en 1998 y después de una leve y transitoria alza durante 2004 ha vuelto al 13% del PIB³. El presupuesto del sector público ha sido superavitario de manera casi ininterrumpida. Entre 1987 y 2004 superávit global fue en promedio de 1% del PIB⁴. Excepcionalmente se ha registrado déficit en los años 1999-2003 de desaceleración del crecimiento y fuerte caída del precio del cobre. Medido en condiciones de tendencia estos últimos años también exhiben un superávit. Concordante con lo anterior el riesgo país esta entre los más bajos en las economías emergentes y en los ranking de competitividad internacional Chile se sitúa entre los mejor evaluados del mundo en lo que dice relación a la calidad de su política fiscal.

Lo interesante es que esto no fue siempre así sino muy por el contrario, durante décadas el país mostraba permanentemente déficit presupuestarios y la deuda pública crecía de manera sostenida. Entre 1950 y 1986 el déficit promedio fue de 1,9% del PIB⁵. La excepción fueron sólo 5 años con superávit.

La fortaleza fiscal de estos últimos dieciocho años ha sido un factor determinante de la reducción en la inflación y del alto crecimiento económico. La política fiscal ha dejado de ser una causa de los desequilibrios macroeconómicos y por el contrario ha contribuido con el resto de la política macroeconómica a reducir la inflación. Asimismo ello ha permitido hacer una política contra cíclica que ha logrado una mayor estabilidad en el crecimiento y el empleo frente a los shocks externos.

Gracias a la reducción de la deuda pública y a la situación fiscal el país pudo enfrentar en condiciones más cómodas los negativos efectos de la crisis asiática de fines de los 90 y compensar en parte sus efectos.

Al mismo tiempo esta política fiscal ha permitido abordar la política social y la de inversión pública con objetivos de mediano plazo y sin sufrir las interrupciones típicas de las situaciones de fragilidad fiscal. El gasto social no solo no se redujo sino que ha seguido creciendo de manera ininterrumpida⁶.

² Este documento es parte del programa de investigaciones de CIEPLAN. Agradezco los comentarios de Mario Marcel, Carlos Salineros y Rene Cortazar. La responsabilidad es enteramente del autor.

³ La Deuda neta de los activos financieros tuvo una reducción aun mas marcada. Bajó desde 30% del PIB a -0,3% en 1998 y a mediados del 2004 alcanzaba a 6%. Ver Estadísticas de deuda publica en www.dipres.cl

⁴ Este es el saldo del presupuesto del gobierno central que incluye todas las entidades públicas con la sola excepción de las empresas y los municipios. El saldo esta medido según contabilidad de caja. Pueden verse las Estadísticas de las Finanzas Publicas en www.dipres.cl

⁵ Se refiere al déficit del fisco o del Tesoro Publico que es la información disponible para todo el periodo. Pueden verse los datos en Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960-2000 ; Ffrench Davis Ricardo Políticas Económicas 1952-70 ; Jofré G. José ,Rolf Lüders Gert Wagner 2000 Economía chilena 1810-1995 cuentas fiscales Instituto de economía Pontificia Universidad Católica de Chile Documento de Trabajo N° 188

⁶ Puede verse un recuento de la política social y su relación con la política social en Arellano 2004

Resulta por tanto interesante identificar los factores que están detrás de este cambio estructural. Es lo que se examina en este documento. No se pretende realizar un recuento histórico detallado sino más bien indagar cuales han sido estos factores claves para el cambio estructural. El análisis se hace a partir de la experiencia personal a cargo del presupuesto nacional desde el retorno a la democracia en 1990 hasta fines de 1996 y como observador activo desde otros cargos relacionados con los recursos públicos durante el resto del periodo.

El análisis y reflexión sobre los factores claves en esta transformación deberían contribuir a cuidar y a preservar los factores que están detrás de esta positiva situación. Asimismo puede aportar a los estudios de política fiscal que desde la perspectiva comparativa entre países tratan de identificar las razones que explican la gran diferencia en los resultados de la política fiscal que se observan en distintos contextos⁷.

Por último se examinan algunos desafíos futuros de la política fiscal en Chile que revisten interés para el país y posiblemente en otros contextos.

1. Atribuciones del ejecutivo y del legislativo en materia fiscal. El marco constitucional y legal.

Un factor determinante del resultado fiscal dice relación con la forma en que se distribuyen las atribuciones entre los distintos actores y las normas que regulan la discusión, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos públicos, las facultades de endeudamiento y la legislación económica que altera los ingresos y gastos públicos.

En Chile en las décadas de fuertes déficit y desequilibrios fiscales era común que los Presidentes de la República culparán de ello al hecho de que no contaban con la autoridad para controlar los gastos y administrar el presupuesto público conforme a lo que estimaban conveniente para el manejo económico del país.

La Constitución de 1925 había establecido un régimen presidencial. En 1943 durante el Gobierno de Juan Antonio Ríos, se reforzó ese carácter aprobando una reforma constitucional para entregar al Ejecutivo la iniciativa en los gastos públicos. Sin embargo en la práctica ello resultaba insuficiente a juicio del ejecutivo. De hecho en todos los gobiernos siguientes los Presidentes Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva, elegidos con el respaldo de distintos sectores políticos, proponen reformas constitucionales que modifiquen aspectos del orden económico presupuestario fortaleciendo la autoridad presidencial.

Alessandri en Julio de 1964 en el proyecto de reforma constitucional señalaba: "La importancia que paulatinamente han ido cobrando los problemas económico-sociales y la presión consiguiente ejercida por el Congreso en estas materias puso de manifiesto la necesidad de introducir en la Constitución de 1925 modificaciones encaminadas a la defensa de la estabilidad fiscal del país. Para esto se hacía necesario que sólo el Presidente de la República pudiera tener iniciativa en proyectos relacionados con las remuneraciones de los servidores del sector público. Esta fue la finalidad de la reforma de la Constitución hecha en 1943 y durante la Presidencia de don Juan Antonio Ríos. Indiscutiblemente, el espíritu de ella fue abarcar también los problemas previsionales y así lo estimó el Congreso antes de que yo asumiera la Primera Magistratura".

⁷ Vease un survey de la literatura sobre el tema en T Persson and G Tabellini 1999 *Political Economics and Public Finance*, NBER Working Paper 7097

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

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

"Se quiere evitar así que se acentúe la tendencia de volver a la mala práctica de que el Congreso destine a través de la Ley de Presupuestos fondos para obras determinadas, que ha sido en el pasado una de las grandes causas de la imposibilidad de realizar planes de obras públicas debidamente estudiados y cuya realización resulte lo mas económica y rápida posible..."⁸

Alesandri no tuvo éxito en para aprobar su proyecto de reforma a la Constitución , lo que llevó a Frei Montalva a poco de iniciado su gobierno a plantear en noviembre de 1964 "Es urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico social.

⁸ En la reforma se propone "...que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir, reducir, establecer exenciones o modificar en cualquier forma las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semi fiscales, autónomas de las Empresas del Estado o de las Municipalidades y para condonar reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de cualquiera de los organismos o entidades referidos; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las Empresas del Estado o Municipales, para conceder pensiones de gracia, y en general, de toda ley que signifique gastos al Erario. Le corresponderá, también, la iniciativa exclusiva de las leyes sobre previsión social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado, y de aquellas que concedan o aumenten los sueldos, salarios, gratificaciones, o emolumentos, remuneraciones o préstamos de cualquier género del personal en servicio o jubilado del sector privado "

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

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

Para la eficacia de esos planes, es indispensable asegurar que las metas, objetivos y prioridades pre-establecidas no sean desvirtuadas por iniciativas contradictorias. Aprobada la orientación de la política económica social, corresponde al Gobierno la responsabilidad de su ejecución, lo que exige reservar a éste la iniciativa exclusiva en toda legislación que implique gastos u otras medidas que puedan interferir con el cumplimiento de los planes o programas. Es lo que persigue el proyecto que os propongo al ampliar, en el artículo 45, las materias de ley cuya iniciativa está reservada exclusivamente al Presidente de la República".

Casi seis años pasaron sin que se lograra aprobar esta reforma hasta que finalmente en 1970 al terminar su gobierno el Presidente Frei Montalva promulga la reforma constitucional señalando : "La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado. La idea tiene ya un lugar en la Constitución vigente, donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos ... Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la Nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro".

El texto aprobado por el Congreso Nacional fue el siguiente (Ley N° 17.284 de 23 de Enero de 1970): "Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirven para determinarlas; para establecer o modificar los regímenes provisionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicara esta disposición al Congreso nacional y a los servicios que de él dependan".

El gobierno militar que toma el poder en medio de una seria crisis fiscal introduce una serie de cambios para centralizar todo el poder en las autoridades del Ministerio de Hacienda y controlar ingresos y gastos públicos. Ellas se resumen en una nueva normativa para la administración financiera del Estado (DL 1263) que rige desde

1975⁹. Estas normas integraron todos los ingresos y gastos de la totalidad de los servicios públicos en el presupuesto de la Nación y eliminaron prácticamente todas las afectaciones de impuestos.

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

En síntesis, las reformas legales y constitucionales fueron fortaleciendo la autoridad del ejecutivo en materia fiscal hasta llegar al marco legal actual definido en la Constitución de 1980 y en la ley de administración financiera de 1975 con sus posteriores reformas que en esta materia han reafirmado y ampliado la autoridad presidencial en materias fiscales.

El marco que regula actualmente la política fiscal concentra toda la autoridad en el poder ejecutivo. Las normas constitucionales establecen que las leyes de carácter tributario así como todas las que signifiquen gastos para el fisco entre las cuales se incluyen las de carácter previsional son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El Presupuesto de la Nación presentado por el ejecutivo tiene 60 días para su aprobación en el Congreso Nacional, antes del 30 de noviembre de cada año, la estimación de los ingresos es de responsabilidad exclusiva del ejecutivo y los gastos propuestos en el proyecto de presupuesto solo pueden ser reducidos por el Congreso. Este último no puede presentar iniciativas que reasignen recursos en el proyecto de presupuesto si no cuenta con el acuerdo del ejecutivo. Si el legislativo no despacha el proyecto de presupuestos en el plazo constitucional, rige el proyecto enviado por el ejecutivo.

Al mismo tiempo las normas de Administración Financiera establecen una fuerte preeminencia del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos en la elaboración, discusión y ejecución del presupuesto.

En cuanto al endeudamiento este debe ser autorizado por Hacienda en el caso de las de todas las entidades públicas, incluyendo las empresas y esta prohibido en el caso de los municipios a menos que una ley expresamente lo autorice.

El Ejecutivo tiene en la tradición chilena la responsabilidad política por la gestión económica y la Administración del Estado, el marco constitucional y legal vigente le otorga las prerrogativas de iniciativa legal y administrativas para hacer efectiva esa responsabilidad.

Esta normativa se ha traducido en una tradición bastante fuerte de disciplina fiscal donde los distintos ministerios se sujetan a la autoridad que en los hechos los Presidentes delegan en el Ministerio de Hacienda para asegurarse de la buena marcha de la política fiscal.

Este esquema que concentra la autoridad permite proponerse objetivos de política fiscal y no dejar el resultado fiscal librado a una serie de decisiones generalmente independientes y no necesariamente consistentes de distintos actores como ocurría en el pasado.

La política fiscal es la más política de las políticas económicas. Involucra la capacidad de disciplinarse ante necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés frente a recursos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor

⁹ Reemplaza al DFL 47 que regía desde 1959.

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

A nuestro juicio este cambio constitucional y legal que se fue gestando a través de sucesivos gobiernos y que se manifiesta con entera claridad en las actuales reglas del juego son el principal factor que explica el éxito en materia fiscal que se exhibe en los últimos 18 años.

La evidencia comparada entre países llega a conclusiones similares a la que se aprecia de nuestra historia, normas que favorecen la centralización de las decisiones y un sistema altamente jerarquizado de ellas logran un mejor resultado fiscal¹⁰.

2. Unidad e integralidad del presupuesto

Otro cambio, producto de las normas de administración financiera, establece que todos los ingresos y gastos y todas las entidades con la sola excepción de las empresas públicas y de los municipios son parte del presupuesto de la nación que aprueba el Congreso. Era común que algunos ingresos propios y/o endeudamientos así como los gastos con cargo a esos ingresos no eran parte del presupuesto. Ello creaba distintas instancias de negociación y decisiones respecto del monto global de gastos e ingresos que dificultaban conseguir el resultado presupuestario deseado.

Esta fragmentación presupuestaria que caracterizaba nuestro sistema hasta la dictación de la Ley de Administración Financiera del Estado de 1975¹¹ y que aun es común en muchos países lleva a que se decidan con bastante autonomía partes del presupuesto en distintos momentos e instancias, dificultando la discusión y consecución de un objetivo fiscal global.

La contraparte de la integralidad es una mayor flexibilidad en la ejecución otorgada a quienes administran los recursos, permitiendo reasignaciones de fondos de acuerdo a lo que recomiende una mejor administración. En la ley de presupuestos se aprueban de los ingresos y gastos de manera bastante agregada, por ejemplo hay una sola línea para gastos en personal, otra para bienes y servicios y algunas líneas para transferencias cuando se quiere identificar programas.

¹⁰ “Comparaciones entre países sugieren que ... la centralización de la autoridad presupuestaria en el primer ministro o en el ministro de hacienda ...restricciones en la posibilidad de alterar los gastos ... parecen conseguir una mayor disciplina fiscal”. Persson and G Tabellini 1999 pag 62

Un estudio reciente para los países de la OECD, OECD (2003), *Economic Outlook No. 74*, Chapter IV, “Fiscal stance over the cycle: the role of debt, institutions, and budget constraints”, Paris

Concluye que el carácter de la política fiscal esta influido por la institucionalidad que la regula y que ella tiende a ser pro cíclica en las situaciones de mayor fragmentación en las decisiones.

Es notable que a pesar de la importancia de las reglas que regulan la preparación y aprobación de presupuestos solo en los últimos 15 años se ha reconocido su importancia en los estudios sobre el tema. Hasta fines de los años 80 ni siquiera entre los países de la Unión europea existían estudios comparativos de sus practicas presupuestarias.

¹¹ Hasta 1975, el presupuesto era fiscal y los presupuestos de los organismos autónomos y descentralizados se sancionaban por decreto generalmente durante el ejercicio dificultando el control global del gasto público

3. Fortalecimiento del sistema tributario

Un factor esencial para una sana política fiscal es un sistema tributario capaz de recaudar los recursos necesarios para financiar los gastos presupuestados. Un sistema tributario que descansa en leyes que definan bases tributarias estables y que permita una administración eficaz parece indispensable para una política fiscal sólida.

En este aspecto el sistema tributario chileno ha ido progresando a lo largo de varias décadas hasta llegar a la situación actual. Una de las fuentes de fragilidad era la inflación que erosionaba la recaudación. Ello empezó a evitarse con la indexación del sistema del sistema tributario en los años 60 hasta llegar a la situación actualmente vigente desde 1975 en que el sistema esta íntegramente indexado a unidad de cuenta que se corrige día a día según la inflación medida por el IPC del mes anterior¹². Esto hace que la recaudación tributaria esté totalmente protegida frente a la inflación.

Por otra parte la indexación permite que la legislación tributaria sea de carácter permanente y no tenga que estar siendo revisada en cada ejercicio presupuestario. De hecho en las leyes de presupuesto no se incluye ninguna norma de carácter tributario sino únicamente las estimaciones de la recaudación que producirá la legislación permanente. Ello hace posible que la legislación tributaria se discuta con una perspectiva de mediano y largo plazo y no en virtud de las necesidades financieras del año.

En la administración tributaria se ha producido un sostenido avance en los últimos veinte años la que ha reducido significativamente la evasión. Se elevaron las capacidades del Servicio de Impuestos Internos, se le otorgaron mayores facultades de fiscalización y se eliminaron vacíos legales que facilitaban la evasión y/o elusión tributaria.¹³ La calidad de la administración tributaria por su probidad y seriedad y por el creciente uso de las nuevas tecnologías de información la ha situado entre las más modernas del mundo.

En cuanto a los efectos del sistema tributario sobre la asignación de recursos, si bien ese no es el objeto de este estudio, su neutralidad procura disminuir al máximo los desincentivos y distorsiones en el aparato productivo.

Durante los últimos diez años se ha producido un cambio importante en la composición de los ingresos tributarios para acomodar las sucesivas rebajas arancelarias unilaterales o producto de acuerdos bilaterales de libre comercio que han reducido el arancel promedio al 2% y que han disminuido desde el 10% al 1,5% la significación de los impuestos al comercio exterior dentro de la recaudación tributaria.

Otro criterio valioso para un buen resultado fiscal desde el punto de vista macroeconómico ha sido la prohibición de afectar los impuestos por ley a un determinado gasto¹⁴. La afectación de los ingresos produce rigideces e impide una asignación de los recursos conforme a las cambiantes prioridades. La no afectación

¹² Para el sistema tributario generalmente se usan la UTM o UTA, unidades tributarias mensuales o anuales, que siguen el comportamiento del índice de precios. La unidad de cuenta de uso más difundida es la UF introducida en los años 60.

¹³ Una revisión de las principales iniciativas para combatir la evasión y sus resultados en el periodo 1990-2005 puede verse en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/adminis_tributaria.htm

¹⁴ La única excepción son ingresos provenientes del cobre que financian a las fuerzas armadas. Existe un creciente consenso respecto de la eliminación de esta excepción al criterio que prohíbe la afectación.

permite que se privilegien los objetivos macroeconómicos de interés general y que se asignen los recursos conforme a las prioridades de cada momento.

En el momento de afectar un determinado nuevo tributo a un objetivo específico ello puede parecer muy razonable, sin embargo lo común es que con ese criterio se va acumulando una gran cantidad de afectaciones que limitan enormemente la administración de los recursos y crean toda suerte de rigideces.

Es cierto que los impuestos se crean para atender alguna necesidad y para financiar determinados programas y por tanto en la discusión pública y legislativa hay que ofrecer las justificaciones en términos de los programas específicos que un determinado impuesto financiará. Sin embargo eso es muy distinto a dejar obligado el destino del impuesto cuya base y cuya recaudación cambiara a través del tiempo.

En una visión menos benévola, los impuestos con destinaciones específicas pueden surgir de intereses de grupos que logran imponer sus intereses. La no afectación impide que ventajas producto de victorias legislativas pasajeras puedan traducirse en beneficios e inequidades permanentes difíciles de corregir.

Resulta muy valiosa por tanto la actual norma constitucional que impide la afectación de impuestos.

4. Capacidad de control de endeudamiento de las entidades autónomas

La contrapartida de los déficit es el endeudamiento. De allí la importancia para la política fiscal de contar con un control centralizado del endeudamiento de las entidades públicas. De acuerdo al actual marco normativo aquellas entidades que forman parte del gobierno central necesitan autorización de Hacienda para iniciar conversaciones de endeudamiento y toda la relación con los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID) está centralizada en la Dirección de Presupuestos. De esta forma se puede ordenar la política de crédito público conforme a un interés común.

Las empresas públicas que en razón de su naturaleza no aprueban presupuesto por ley sino por decreto de Hacienda, requieren de autorización expresa de ese ministerio para contratar créditos.

Las municipalidades que gozan de autonomía presupuestaria no pueden endeudarse a menos que una ley los autorice. El ejecutivo no ha propuesto ninguna ley para autorizar el endeudamiento municipal en los últimos quince años.

La ley de gobiernos regionales de 1992 estableció expresamente que los gobiernos regionales no pueden endeudarse. El objetivo explícito de esa reforma fue favorecer la descentralización en la asignación de los recursos de inversión pero sin arriesgar la capacidad de control del endeudamiento público y el objetivo de política fiscal establecido por el gobierno central. Por ello que junto con ampliar las atribuciones de los gobiernos regionales y otorgarles un presupuesto propio se tuvo especial cuidado que esto no significara arriesgar la capacidad de Hacienda para controlar el nivel global de gastos. El nuevo rol de los gobiernos regionales ha significado una creciente capacidad de asignación de los recursos a distintos proyectos de inversión, pero conforme a un marco determinado centralmente. Esto se ha traducido en un fuerte aumento de la inversión pública definida a nivel de cada región. En 1992 solo el 18% de la inversión del gobierno central era asignada a nivel de las regiones, actualmente esa proporción llega al 50%.

Estas normas que limitan las facultades de endeudamiento son complementadas por una estricta fiscalización por parte del supervisor de las entidades bancarias y

financieras que asegura que las instituciones financieras colaboren en el cumplimiento de estas disposiciones.

A medida que se han desarrollado nuevos mecanismos de inversión privada en base a concesiones, el Estado ha asumido garantías para reducir el riesgo y facilitar la inversión de los privados. Estos pasivos contingentes no pueden ser asumidos sin la autorización de Hacienda.

Como una norma de sana transparencia y contabilización de los riesgos recientemente se ha establecido un registro de pasivos contingentes del sector público que explicita los compromisos del Estado por estos conceptos¹⁵.

5. Consenso político en la importancia de la disciplina fiscal. La lección de las crisis macroeconómicas.

En un contexto democrático el marco normativo se sostiene en la medida que se perciba que ese marco contribuye al interés común en un grado tal que justifica postergar intereses de grupos. Sin ese consenso las normas terminan siendo resistidas y modificadas. Ese consenso ha sido permanente en los últimos quince años, sin perjuicio del reclamo por falta de atribuciones de los legisladores en la discusión del presupuesto.

A lo largo de quince años de democracia se ha ido perfeccionando la práctica de discusión y aprobación del presupuesto mejorándose la cantidad y calidad de la información y su debate¹⁶. El marco legal se ha mantenido en lo esencial y se ha perfeccionado en su aplicación, anualmente en las normas de las leyes de presupuesto y en legislación especial que ha actualizado la ley de administración financiera¹⁷.

Las reglas del juego que establecen las atribuciones y facultades de los actores han fortalecido el cuidado del objetivo macroeconómico del presupuesto y de la política fiscal¹⁸. Pruebas de ello son el funcionamiento del fondo de estabilización del cobre y la regla de política fiscal que se analizan más abajo.

Detrás de ese consenso político esta el reconocimiento de la importancia de la solidez fiscal y el reconocimiento de los altos costos que el país pagó en el pasado en los episodios de desequilibrios fiscales y crisis macroeconómicas. Al mismo tiempo la práctica ha demostrado los frutos benéficos de esta política que produce un “dividendo fiscal”. La reducción de la deuda de gobierno, por ejemplo, permitió afrontar de manera sólida las crisis externas y el menor pago de intereses por ella ha liberado recursos para financiar el gasto social.

Con el retorno a la democracia en 1990 el factor de consenso principal en la coalición gobernante¹⁹ era evitar los riesgos de un desborde fiscal y desequilibrios

¹⁵ Vease una estimación de estos pasivos a fines del 2003 en http://www.dipres.cl/presupuesto/documentos/Informe_Finanzas_Publicas_2004.html

¹⁶ Puede verse el Informe del FMI en el 2003 sobre transparencia fiscal el que destaca el nivel alcanzado y los avances de los últimos años http://www.dipres.cl/publicaciones/informe_FMI.html

¹⁷ La ley 19908 de octubre del 2003 por ejemplo hace extensivas las normas de control de endeudamiento a los swaps. La 19896 de septiembre del 2003 establece obligaciones de informar periódicamente

¹⁸ Puede verse la positiva evaluación de una misión de la OECD solicitada por el gobierno para examinar las prácticas presupuestarias. OECD 2004

¹⁹ La coalición gobernante ha sido la Concertación de partidos por la democracia una coalición de centro izquierda.

macroeconómicos. La crisis política de 1973 y la grave crisis económica de 1982 estuvieron asociadas a desequilibrios macro cuyos altísimos costos estaban muy presentes en la memoria de todos los actores. Quienes en esos años podían discrepar o dudar de la política fiscal y de un marco legal como el que aquí se describe se sometieron al consenso en pro de evitar los riesgos de la inestabilidad. Con los años la política fue mostrando sus meritos y por tanto el consenso radica en los dividendos de la política fiscal. En particular en su capacidad de sustentar el gasto social en situaciones de dificultades externas, en la reducción de la inflación, en la caída del riesgo país y en la mayor predecibilidad de la política fiscal.

6. Mecanismos para una política fiscal sostenible y que contribuya a una acción contra cíclica: El fondo del cobre y la regla de política fiscal.

A partir de 1987 se creó un Fondo del Cobre y en el 2001 una regla de política fiscal. Ambos mecanismos han buscado definir la política fiscal de acuerdo a criterios que le den sustentabilidad de largo plazo. Es interesante examinar su impacto y efectos en la política fiscal.

a) El Fondo del Cobre

Ha sido tradicional en Chile el fuerte impacto de los ciclos de precios del cobre sobre los ingresos públicos. El cobre representa actualmente menos del 5% de los ingresos tributarios pero en algunos periodos superó el 17%. Sus ciclos tradicionalmente afectaban de manera decisiva la situación de las finanzas públicas²⁰. Para contrarrestar el efecto de esas variaciones se creó el fondo de estabilización de ingresos del cobre que ha estado en operación desde 1987²¹.

El propósito básico es ahorrar recursos cuando el precio del año supera el precio de largo plazo a fin de recurrir a esos ahorros cuando esta por debajo. En el anexo se describe la operación del Fondo del cobre y su comportamiento durante los últimos quince años. Aquí interesa examinar su impacto en la efectividad de la política fiscal. Un efecto importante del Fondo del Cobre es que ha ayudado a administrar la bonanza y ha permitido prepararse para las dificultades. Antes que existiera este mecanismo era común que en los años de bonanza el gasto público se expandía conforme al aumento de ingresos, dificultando su reducción en los momentos de bajos precios. El Fondo del cobre evita expandir los gastos más allá de lo sustentable en el mediano plazo y proporciona financiamiento para darles continuidad cuando los precios bajan.

En los años de bonanza los recursos acumulados en el fondo se usaron para reducir la deuda externa.

La capacidad de la política fiscal para hacer política contra cíclica se define en los momentos de expansión y bonanza, en los momentos altos del ciclo. Si en la bonanza se ha reducido la deuda, los momentos de estrechez se enfrentarían con menores gastos por el servicio de deuda y los mercados verán con mayor confianza y sin temores de su sostenibilidad de largo plazo las necesidades de endeudamiento que puedan surgir en esas circunstancias.²² De esta forma Chile ha estado entre los

²⁰ Sobre la importancia del cobre puede verse Meller Patricio, Dilemas y debates en torno al Cobre, Dolmen Ediciones 2002.

²¹ En 1981 a través del DL. N° 3.653 se había establecido un mecanismo de precio de referencia del cobre para destinar ingresos por sobre un nivel de referencia al pago de deudas.

²² En OECD Economics Department, *Economic Newsletter* June 2004 se concluye que para varios de los países de la OECD la política fiscal se hizo más procíclica en las décadas del 80 y 90 debido a que

pocos países en el mundo que pueden darse el lujo de contar con la posibilidad de usar la política fiscal como un instrumento de política macroeconómica contra cíclica atenuando la magnitud del ciclo. En la crisis el margen de maniobra es muy limitado y por tanto la capacidad de hacer política contra cíclica y de estabilización que no se genera en la bonanza difícilmente estará disponible en circunstancias de crisis.

b) La regla de superávit estructural

Más recientemente a partir del 2001 se amplió el mecanismo de estabilización por fluctuaciones en el precio del cobre a uno que agrega las fluctuaciones de ingresos producto de las variaciones en el PIB con respecto a su tendencia de largo plazo. Se ha establecido un cálculo de los ingresos en base al PIB de tendencia de forma tal de definir los gastos en base a la capacidad de recaudación tributaria de tendencia de mediano plazo y no de la situación coyuntural de cada año. Así, se ha fijado un objetivo de política fiscal en base al saldo estructural del presupuesto.

No solo se ha ampliado la base de ingresos que se estabiliza conforme a las tendencias de largo plazo, se ha dado un paso adicional al introducir una regla de política fiscal que establece una meta de 1% de superávit estructural. Véase una descripción de la regla de superávit estructural en Marcel (2001) y en la Exposición de Hacienda 2001.

La regla de política fiscal que se introdujo en base a un 1% del PIB de superávit estructural amplió la base de ingresos que se estabiliza y además fijó un marco a la política contra cíclica.

En los casos en que es posible hacer política fiscal contra cíclica siempre será discutible el grado en que es apropiado hacerlo y con toda seguridad en medio de las dificultades de la crisis habrá una tendencia natural a presionar por el máximo uso de la acción contra cíclica. La regla de política fiscal del 1% de superávit deja de lado este “fine tuning” pero gana en credibilidad y pone un marco claro ex-ante de lo que resulta prudente hacer en materia fiscal contra cíclica.

La regla ha permitido en los últimos años una acción contra cíclica bastante significativa. En el 2001 y 2002 se realizó un gasto fiscal entre 1,4 y 1,7% del PIB en base a la regla fiscal. El Fondo del cobre permitió que en cada uno de esos dos años se financiara el equivalente a un 1% del PIB de gastos con cargo a esos recursos. (El Fondo y sus criterios de ahorro y gasto esta incorporado a la regla de política fiscal)

Estos mecanismos de estabilización cumplen una importante función política, fijan prioridades y tienen también un rol pedagógico. Se hace explícito que hay un objetivo macro que el presupuesto debe cumplir. Establecen un compromiso político. Sirven para marcar el compromiso con un objetivo fiscal por parte de las autoridades y reducen la necesidad de negociaciones alrededor del nivel del saldo presupuestario deseable en cada coyuntura. Asimismo refuerzan la disciplina fiscal ya que hacen más costoso el desequilibrio porque ello significaría romper un compromiso más preciso de comportamiento fiscal.

Estos mecanismos ayudan a repartir responsabilidades políticas y hacen más fácil asumir el costo de no poder atender todas las demandas que existen en una coyuntura de bajos ingresos así como a limitar el interés por usar todos los ingresos en la bonanza. La regla ayuda a poner un límite ya que siempre puede argumentarse que las

la acumulación de deuda pública no hizo posible aplicar políticas expansivas en el momento negativo del ciclo.

circunstancias especiales de cada coyuntura justificarían una política más expansiva lo que es más fácil de plantear cuando la política es discrecional.

La automaticidad de la regla permite superar las dificultades para construir acuerdos en situaciones de cambios en las mayorías legislativas y en coyunturas de mayor competencia política. Por la misma razón estos mecanismos facilitan la implementación de la política fiscal y la rapidez en comparación a lo que ocurriría si las medidas fueran de tipo discrecional.

Una regla así cuando ha ganado credibilidad puede ser una señal de sustentabilidad para los mercados financieros y producir beneficios en términos de acceso y costos del financiamiento. La política discrecional en cambio supone mayor capacidad de la autoridad económica para imponer y hacer creíble a los mercados que esa es la política ideal desde el punto de vista macro y por tanto justificable de acuerdo a las características particulares de cada ciclo.

Sabemos lo importante, indispensable, que es la credibilidad para una buena política económica. Esta regla contribuye a elevar la credibilidad de la política fiscal y de la política macro en general haciéndola más eficaz y reduciendo los costos de ajuste.

Estos mecanismos de estabilización han contribuido a crear un cierto sentido común sobre lo que es aceptable y deseable en materia de política fiscal.

Estos mecanismos no solo dan una sustentabilidad de mediano plazo a la política fiscal con todos los beneficios que se han destacado, también amplían el horizonte de planeación de las entidades públicas. Es posible pensar y programar iniciativas de mediano plazo sin tener la extrema incertidumbre de su viabilidad presupuestaria tan común en décadas pasadas y en países donde no se ha logrado la sustentabilidad fiscal.

Es interesante anotar que ni el fondo del cobre ni la regla de superávit estructural están definidos en una ley. Estos mecanismos son buenas políticas que el ejecutivo ha introducido y se han legitimado en la práctica y han ido mejorando su aplicación concreta a través del tiempo. Un perfeccionamiento para ganar credibilidad y fortalecer estas reglas ha sido la iniciativa que desde 2002 establece que los parámetros claves para estimar el precio del cobre de largo plazo y el crecimiento tendencial del PIB que se utilizan para definir el superávit estructural son determinados por un panel de expertos independientes del gobierno. Ello le aporta credibilidad y despeja las dudas de discrecionalidad a que pueden estar expuestos este tipo de mecanismos.

7. La disciplina de los mercados y la autonomía de la política monetaria.

Un factor complementario que contribuye a la disciplina fiscal está dado por el rol de los mercados financieros y de la política monetaria. La autonomía del Banco Central, vigente en Chile desde 1989, lleva a que un grupo de personas independientes de los que definen la política fiscal está evaluando el efecto macro de la política fiscal y si la consideran más expansiva de lo deseable desde el punto de vista de la estabilidad de precios, pueden elevar las tasas de interés, generando un costo para esa política fiscal. Un rol similar juegan los mercados financieros que están evaluando la sostenibilidad de la política fiscal lo que influirá sobre el riesgo país y por tanto sobre el costo de fondos.

Estos son elementos nuevos y que refuerzan la disciplina fiscal, pero no han sido en la experiencia chilena, los factores determinantes como algunos podrían pensar. Estos factores han reforzado y consolidado lo que la política fiscal ha venido haciendo en

base a los factores que se anotaron mas arriba. La autonomía de la política monetaria y los mercados financieros no pueden hacer la transformación desde una mala a una buena política fiscal pero una vez que se logra el cambio lo refuerzan y lo consolidan²³

CONCLUSIÓN

En el análisis económico y las recomendaciones de políticas se viene dando un reconocimiento cada vez mayor al rol de las instituciones. La transformación de los resultados macroeconómicos en Chile y en particular el dramático cambio en la política fiscal es un claro ejemplo de la importancia de los cambios institucionales y del efecto muy positivo que pueden tener mejores instituciones.

El conjunto de cambios institucionales que se han descrito son los responsables de que Chile pasara de déficit crónicos a superávit estructurales. Ello le ha permitido al país cosechar el dividendo fiscal. Este se ha traducido en mayor estabilidad y crecimiento más alto. Se ha traducido también en una mejor calidad de los servicios que financia el Estado. En paralelo a los buenos resultados macroeconómicos ha sido posible ir logrando una política fiscal más redistributiva y una modernización del Estado. En estos ámbitos hay muchos desafíos pendientes, pero sin duda la disciplina fiscal permite concentrar los esfuerzos y la energía en mejorar la calidad de los servicios públicos.

ANEXO

El fondo de estabilización de precios del cobre en Chile

Este fondo se estableció en 1987 después de una crisis a principios de esa década. Era una antigua idea que nunca se había implementado formalmente. La justificación para un fondo de estabilización es que el precio del cobre es muy fluctuante y los ingresos fiscales por utilidades de CODELCO (la empresa estatal que produce y exporta el cobre) representan cerca del 5% de los ingresos corrientes del gobierno y una proporción mayoritaria de sus ingresos en moneda extranjera.

El sistema opera básicamente de la siguiente forma:

Se fija un precio de referencia anticipadamente para cada año -esto se hace anualmente teniendo en cuenta lo que se considera las tendencias de mediano plazo o el precio mas permanente-. Durante los 90 se fijaba el precio de referencia mirando además de la tendencia del precio el conjunto de la política fiscal. A partir de 2001 y a fin de darle independencia de las autoridades se estableció un comité de expertos que año recomienda el precio de tendencia a utilizar para el fondo.

Véase en el cuadro 1 una serie con los precios de referencia y los efectivos.

Si el precio en el año se eleva por sobre la referencia hasta en 4 centavos de dólar, esos fondos son de libre disponibilidad fiscal. Por los siguientes 6 centavos, debe ahorrarse el 50% de los mayores ingresos. Por encima de 10 centavos en exceso al precio de referencia esos recursos se ahorran y se integran completamente al fondo del cobre.

Cuando el precio se sitúa por abajo del nivel de referencia se actúa en forma simétrica. Por los primeros 4 centavos no hay derecho a acceder al fondo, por los

²³ En cierta medida hacen lo mismo con la mala política fiscal. Los mercados financieros la castigan elevando el costo financiero y haciendo mas deficitarias las cuentas fiscales.

siguientes 6 centavos se puede girar hasta el 50% de los menores ingresos desde el fondo y por encima de los 10 centavos el fisco puede compensar enteramente los menores ingresos con giros del fondo.

Los cálculos se hacen trimestralmente tomando en cuenta las ventas efectivas de CODELCO y los precios efectivos de exportación.

Los fondos se mantienen en una cuenta del fisco con el Banco Central a quien se le tiene encomendada la inversión financiera de estos recursos.

Véase en el cuadro 2 una serie de depósitos y giros del fondo.

En cuanto al uso de los fondos existe bastante flexibilidad.

El temor al retorno de la democracia y a la temida irresponsabilidad fiscal llevó al gobierno de la época a desembolsar todos los recursos a fines del 89 destinándolos al pago de deuda pública.

En 1990 a raíz de la crisis del golfo y el fuerte alza del precio del petróleo, se usó parte del fondo de estabilización para crear un fondo estabilizador de precios y gastos en petróleo, pero con la obligación de reintegrar los fondos cuando bajaran los precios internacionales del petróleo. En buena medida así se hizo.

En los años siguientes se redujo la deuda pública. No sólo se disminuyó fuertemente la contratación de nuevo endeudamiento externo sino que se prepagó deuda externa. En todo el periodo nunca se recurrió al endeudamiento interno. Dadas las condiciones de esos créditos su prepago era una buena inversión financiera. La deuda pública pasó de representar el 47,2% del PIB en 1990 al 14,2% en el 2000. La deuda externa del sector público se redujo de 12,250 millones de dólares en 1989 a 5,300 millones a fines del 2000.

Es interesante destacar que este mecanismo de estabilización de precios no está estipulado en ninguna ley permanente.

Naturalmente que año a año se incluye en la ley de presupuestos y en su discusión se informa de este al Congreso Nacional una estimación del comportamiento del fondo.

En general se le ha dado una baja visibilidad y se anotan en la ley de presupuesto solo los recursos que se pueden gastar.

Desde 2002 los precios de referencia son fijados por un comité de expertos cuyos informes pueden verse en www.dipres.cl

Cuadro 1

	PRECIOS DEL COBRE PARA CÁLCULO FONDO COMPENSACIÓN DEL COBRE Centavos de Dólar la libra	
	PRECIO DE REFERENCIA	PRECIO EFECTIVO
1987	61,5*	81,1
1988	71,0	117,9
1989	75,0	129,1
1990	79,0	120,9
1991	82,0	106,1
1992	93,0	103,6
1993	96,0	86,7
1994	96,0	104,9
1995	96,0	133,2
1996	96,0	103,9
1997	96,0	103,2
1998	96,0	75,0
1999	92,0	71,4
2000	92,0	82,3
2001	92,0	71,6
2002	90,0	70,6
2003	88,0	80,7
2004	88,0	130

Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile

Cuadro 2**MOVIMIENTO Y SALDO Fondo Compensación Cobre**

MILES DE US\$

	INGRESOS DEL AÑO	USOS DEL AÑO	INGR.NETO DEL AÑO	SALDO Incluyendo devoluc petroleo
1987	26361	0	26361	26361
1988	495997	439508	56489	82850
1989	1202962	1260064	-57102	25748
1990	785062	256180	528882	554630
1991	289669	200000	89669	644299
1992	134647	0	134647	778946
1993	9810	38991	-29181	749765
1994	46472	101440	-54968	701481
1995	664256	0	664256	1365737
1996	324421	7323	317098	1682835
1997	117640	0	117640	1800475
1998	3760	273486	269726	1530753
1999	63440	516019	-63440	1078172
2000	0	404770	-404770	673406
2001	250000	302260	-52260	621150
2002	138940	483040	-344100	277050
2003	0	202450	-202450	74602
2004				207823

Fuente : Dirección de Presupuestos

REFERENCIAS

Arellano Jose Pablo (2004) Políticas sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. and Stein, E. (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, 59.

Alesina, A. and Perotti, R. (1999), "Budget Deficits and Budget Institutions" in Fiscal Institutions and Fiscal Performance en Poterba, J. And Hagen, J., eds., The University of Chicago Press.

Alesina, A. and Perotti, R. (1995), "The Political Economy of Budget Deficits," IMF staff paper, March.

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

Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda Chile Estadísticas de las Finanzas Públicas en www.dipres.cl

Ffrench Davis Ricardo, Políticas Económicas 1952-70

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

Marcel Mario y Marcelo Tokman, 2003 Building a consensus for fiscal reform: the chilean case OECD

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

Ministerio de Hacienda (2001), "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública".

OECD (2003), Economic Outlook No. 74, Chapter IV

OECD 2004 Budgeting in Chile 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials Spain 9-10 June

OECD 2004 Economics Department, Economic Newsletter june

Persson T and G Tabellini 1999 Political Economics and Public Finance , NBER Working Paper 7097

Vial Joaquín "Institucionalidad y desempeño fiscal: Una mirada a la experiencia chilena en los 90", CIEPLAN, 2001