

CAPÍTULO V

Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal

JUAN PABLO MEDINA

Universidad Adolfo Ibáñez

ERNESTO SILVA

Universidad del Desarrollo

SEBASTIÁN SOTO

Facultad de Derecho UC

RODRIGO VALDÉS

Escuela de Gobierno UC

Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal

INVESTIGADORES¹**JUAN PABLO MEDINA**

Universidad Adolfo Ibáñez

ERNESTO SILVA

Universidad del Desarrollo

SEBASTIÁN SOTO

Facultad de Derecho UC

RODRIGO VALDÉS

Escuela de Gobierno UC

Resumen²

A partir de distintas evidencias que sugieren que Chile enfrenta mayores y crecientes dificultades para sostener una política fiscal responsable, este trabajo propone y argumenta una serie de cambios institucionales y de práctica fiscal. Los cambios buscan fortalecer los incentivos y ampliar el conjunto de actores encargados de mantener una política fiscal sana. La interacción de los actores en este nuevo ecosistema facilitaría una mayor convicción política y mejor ejecución técnica de una adecuada política de este tipo. Se propone incorporar en la Constitución el principio de responsabilidad fiscal; cambiar algunas reglas vinculadas a la flexibilidad presupuestaria y perfeccionar la regla fiscal basada en el balance cíclicamente ajustado. Esto se complementaría con algunas atribuciones adicionales del nuevo Consejo Fiscal Autónomo y la creación de la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional.

1 Medina fue miembro del Comité Fiscal Asesor entre 2015 y 2018; Silva fue miembro de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y de la Comisión Mixta de Presupuesto entre 2010 y 2018; y Soto fue jefe de la División Jurídica del Ministerio Segpres entre 2010 y 2014. Valdés fue ministro de Hacienda entre 2015 y 2017.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 9 de diciembre de 2019, en el que participaron como panelistas Jorge Desormeaux, presidente del Consejo Fiscal Autónomo; Luis Felipe Céspedes, académico Universidad Adolfo Ibáñez; y Carmen Le Foulon, investigadora del Centro de Estudios Públicos. Los autores agradecen el apoyo del Centro de Políticas Públicas y las útiles conversaciones con Eduardo Engel, Sergio Granados, Raimundo Monge y Roberto Munita. También los comentarios de Carmen Le Foulon, Jorge Desormeaux y Luis Felipe Céspedes, y de los demás participantes de los tres seminarios en donde se presentaron los avances de esta investigación.

Introducción

En las últimas décadas, Chile ha tenido un comportamiento fiscal relativamente sólido, con niveles de deuda y déficits que son difíciles de encontrar en otros países donde se ha observado una tendencia a tener posiciones menos favorables. Entre los elementos que pueden explicar este desempeño se encuentran consensos que reflejan las dramáticas experiencias del pasado, el uso de la política fiscal como herramienta para establecer y mantener credibilidad, la instauración de la regla fiscal del balance cíclicamente ajustado (BCA) con comités independientes para determinar parámetros claves, algunas reglas constitucionales como la iniciativa exclusiva y el presidencialismo, y un poder elevado del ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos dentro de la estructura gubernamental.

En los últimos años, sin embargo -y como se discute más abajo-, se aprecia una gradual pero persistente erosión de algunos de los consensos y las características que han sustentado una política fiscal sólida. Es necesario, por lo tanto, pensar en cambios de distinta índole para robustecer las decisiones de política fiscal o, lo que desarrollamos en este documento, para fortalecer la institucionalidad detrás de la responsabilidad fiscal³. Denominamos este cambio institucional como un nuevo “ecosistema de responsabilidad fiscal”, que fortalece los incentivos y amplía los actores responsables.

Desde el punto de vista metodológico, realizamos un diagnóstico de la economía política que en la actualidad enfrenta la política fiscal, basado en una constatación de eventos de gasto fiscal relevantes en Chile, una discusión de la experiencia sobre la legislación fiscal internacional y un análisis macroeconómico del comportamiento de la regla fiscal en Chile. Entendemos que las políticas públicas -y la política fiscal entre ellas- son el resultado de una serie de interacciones entre el Presidente y su administración, el Congreso, los partidos políticos, la Contraloría, los Tribunales de Justicia y la ciudadanía. Estas interacciones se traducen en un juego estratégico que está definido por reglas formales e informales, y en el cual los actores que participan del mismo tienen incentivos y motivaciones diversas⁴. La calidad de las políticas públicas está determinada, en parte, por la cantidad de actores que interactúan para definir un tema y por las reglas formales e informales que inciden en la dinámica de interacción entre ellos. Así, la política fiscal no se limita a la definición de una regla o mecanismo, sino a entender a los actores

3 Entendemos por responsabilidad fiscal la implementación de políticas que promuevan finanzas públicas sanas y sostenibles. Esto incluye, inter alia, evitar que la política fiscal sea procíclica (que no exacerbe el ciclo económico); lograr una razón deuda a PIB promedio baja, que sea coherente con un riesgo soberano contenido; mantener activos líquidos para usos extraordinarios; y que cuando los espacios fiscales se usen en coyunturas que lo requieran se utilicen con cautela y el país los reconstruya en plazos razonables.

4 Ver Banco Interamericano de Desarrollo (2006).

relevantes del proceso, los incentivos que estos tienen y las dinámicas de interacción que surgen de dichas definiciones. Por ello, optamos por un enfoque de economía política con la finalidad de identificar a los actores relevantes del proceso de formulación de la política fiscal, las capacidades y facultades con que cuentan, y los inconvenientes y oportunidades que surgen de las definiciones actuales. De esta forma, proponemos mejoras institucionales en distintos niveles, con el fin de abordar las dinámicas de interacción estratégica en el juego de formulación de la política fiscal.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. La sección 2 realiza un diagnóstico de los progresos en la conducción de la política fiscal en Chile durante las últimas décadas, pero también discute cómo estos progresos se han erosionando en los años recientes. La sección 3 analiza cómo las actuales instituciones no son suficientemente robustas para promover de manera duradera la responsabilidad fiscal. La sección 4 expone nuestra propuesta hacia un ecosistema de responsabilidad fiscal que garantice de mejor forma finanzas fiscales sólidas. La sección 5 contiene reflexiones finales.

Nuestro análisis no considera dos ámbitos complementarios que son de una naturaleza diferente a las propuestas de este trabajo⁵. El primero es realizar cambios a la microeconomía de la política fiscal, lo que tiene que ver con los criterios sobre la asignación del gasto en las diferentes partidas presupuestarias; por ejemplo, asuntos como la evaluación de programas sociales o las reglas laborales para los empleados públicos. El segundo incluye posibles cambios al régimen político que modifiquen algunos incentivos y el balance de poder. Estos cambios también son muy relevantes, pero van más allá de los objetivos de este trabajo.

Elementos para un diagnóstico

En esta sección analizamos los principales factores detrás del progreso y retroceso en el manejo fiscal de Chile en las últimas décadas. También argumentamos que la capacidad para conducir una política fiscal sana ha perdido paulatinamente algunas de sus fortalezas en años recientes. Junto con lo anterior se presentan algunos casos emblemáticos que ilustran tensiones que dificultan o muy probablemente obstaculizarán la disciplina fiscal.

Las décadas recientes

En las últimas décadas, la política fiscal en Chile ha sido un ejemplo internacional de un buen manejo macroeconómico. Si bien es cierto que varios países emergentes han progresado en la conducción de la política fiscal, especialmente, en respuesta a la bonanza del precio de las materias primas (e.g.,

5 Nuestro análisis tampoco debe confundirse con la válida discusión sobre el tamaño del Estado. El foco de este trabajo es sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, desafío que existe siempre, independiente del tamaño del Estado.

Céspedes y Velasco, 2014; Frankel et al., 2013), el caso de Chile es mencionado como la mejor ilustración en el desarrollo de instituciones fiscales más robustas, evitando así tener una política fiscal procíclica (ver Frankel, 2012). En particular, según Frankel (2012), la presencia de comités independientes para establecer 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.

Este progreso en la política fiscal de Chile queda de manifiesto en las principales estadísticas fiscales de las últimas décadas. Tras el retorno a la democracia, se acumularon años de superávit, con excepciones en torno a la crisis asiática y la crisis financiera global. Por la misma razón, la deuda pública (bruta) como porcentaje del PIB llegó a un mínimo de 4% en 2007. Cualquier comparación del riesgo soberano, las clasificaciones de riesgo y el nivel de deuda con la gran mayoría de países relevantes pone a Chile como un caso especial. Mientras los países avanzados del G20 aumentaron su deuda con relación al PIB en los últimos 25 años, los países emergentes del G20 lograron mantenerla estable. Por el contrario, Chile la disminuyó significativamente. No es fácil trazar las razones para este particular comportamiento. Los incentivos directos que enfrentaron los gobiernos de la Concertación eran similares a los de cualquier país de la región; se conjugaron, sin embargo, varios elementos.

Traumas del pasado, en particular el de la Unidad Popular (que llevó la inflación a más de 700%) y el de la crisis de 1982 (que después del colapso bancario llevó la deuda pública a más del 100% del PIB, seguido de un programa con el Fondo Monetario Internacional), probablemente hicieron más cauteloso al mundo político. Igual cosa sucedió con algunos ejemplos dramáticos en la región (v.g., Perú a fines de los años ochenta, Argentina a comienzos de los años noventa). Así, los liderazgos políticos entregaron el poder fiscal a equipos altamente convencidos y comprometidos con finanzas públicas sanas, que, además, implementaron políticas y reglas innovadoras, como el fondo del cobre a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, y el balance estructural o cíclicamente ajustado a partir del año 2001⁶.

Desde 1990 y a un nivel más general, la política fiscal fue parte de un conjunto más amplio de políticas y decisiones que permitieron cristalizar la confianza del sector privado y facilitaron un período de crecimiento extraordinario. La profundización de la integración comercial y posteriormente la financiera, así como la política fiscal y el respeto irrestricto a la independencia del Banco Central, sirvieron para mostrar el verdadero “carácter” de

6 En este documento usaremos indistintamente el concepto del balance fiscal estructural o cíclicamente ajustado. La regla fiscal instaurada en el año 2001 está basada en un balance cíclicamente ajustado (BCA), pero regularmente se le denomina como regla de balance fiscal estructural.

los gobiernos. Técnicamente, estas eran cuestiones fáciles de verificar y que permitían lo que se conoce como un “equilibrio separador” con respecto al populismo (más allá de los beneficios directos que otorgaban estas políticas). El gobierno estaba dispuesto a hacer esto para mostrar su carácter.

Se percibe, sin embargo, una mayor tensión fiscal en la última década, así como cierto debilitamiento del consenso sobre la importancia de la responsabilidad fiscal para un desarrollo sostenible. Parte del resultado fiscal refleja la operación de los llamados estabilizadores automáticos de la regla de balance estructural que ha evitado tener una política fiscal procíclica. La tensión que detectamos va más allá de este elemento estabilizador de corto plazo.

Entre los autores de esta nota no hay una visión única respecto de cuándo se inició esta tensión, la intensidad de ella ni las razones precisas detrás de esta nueva realidad. Pero es claro para todos que la situación actual es distinta a la que había en 2005, y es probable que se exacerbe en los próximos años. En efecto, el balance fiscal estructural tiene una caída relevante entre antes y después de la crisis global de 2008, y tiene un deterioro relevante en los últimos años. Esto esconde una debilidad real y preocupante: nuestro resultado estructural se deterioró desde un superávit de 1% del PIB a mediados de la década pasada a un déficit de 1,75% del PIB en 2017 (y se estima que llegará a 3,2% en 2020).

La pérdida de vigor de la disciplina fiscal se aprecia en la creciente demanda por un Estado con más recursos que aparece recurrentemente en las campañas políticas. Las presiones, además, ya no son solo por focalizar en los más vulnerables, sino que también la clase media exige distintos tipos de ayuda estatal. Es también notorio que el súper ciclo del precio del cobre alimentó la lógica y el espacio de un mayor gasto redistributivo (en línea con Lane y Tornell, 1999). Asimismo, las experiencias de las crisis fiscales pasadas del siglo XX se han ido olvidando y con ello se ha ido diluyendo el temor a tener un aumento significativo de la deuda pública. Además, el país está en un proceso de descentralización que sin duda producirá una demanda por más gasto público en un contexto de nuevos actores políticos (e.g., los gobernadores regionales electos).

Desde el punto de vista institucional también hay dificultades. El poder relativo del Ministerio de Hacienda, muy elevado en el pasado, ha disminuido relativamente. Por ejemplo, el llamado presupuesto exploratorio que se envía a los distintos ministerios comenzó a ser revisado por el Presidente a partir del gobierno de Ricardo Lagos. Asimismo, la mayor transparencia que exige la sociedad podría estar debilitando el poder de la Dipres. Ejemplo de ello es que en los años noventa simplemente no se publicaban cifras de deuda pública, lo que ocultaba el importante espacio fiscal ganado. Además, se ha avanzado poco en radicar poder y responsabilidades en otros cuerpos.

En el lado instrumental, la aplicación de la regla fiscal se ha complejizado y los objetivos han sido establecidos a plazos excesivamente largos o adaptados a cambios de las circunstancias, todo lo cual redundaría en una menor credibilidad y efectividad de la política fiscal. Paradójicamente, estos cambios a la regla fiscal del BCA han ayudado a tener una política que favorece a estabilizar los ciclos económicos en el corto plazo (Valdés, 2019).

Por último, nada asegura que un gobierno futuro decida mantener un compromiso con finanzas públicas sanas. Dada la configuración de fondos soberanos y flexibilidad presupuestaria, se podría hacer una expansión fiscal muy significativa (de varios puntos del PIB) sin una validación por parte del Congreso. La pregunta, por lo tanto, es cuáles otros actores deberían tener la responsabilidad fiscal dentro de su mandato y qué restricciones es conveniente implementar.

Elementos específicos

Las tensiones fiscales actuales, los instrumentos disponibles y los riesgos de que la política fiscal sea manejada de manera inapropiada en los próximos años también se aprecian en cinco ámbitos o temas específicos.

1. Crecimiento de los ingresos en 2003-2018: algo que probablemente no se repetirá. Los ingresos fiscales efectivos y estructurales han tenido aumentos relevantes en los últimos 15 años. La combinación de un aumento sustancial en el precio del cobre y distintas reformas tributarias (royalty, reconstrucción 27F, reforma tributaria Bachelet II) generaron nuevos ingresos. Por ejemplo, entre los años 2003 y 2016 los ingresos fiscales aumentaron a un ritmo promedio de 6% por año, casi dos puntos porcentuales por encima del crecimiento promedio del PIB. Esta rápida expansión es poco habitual entre economías emergentes, por lo que es improbable que se repita en los próximos años. En el corto plazo, la agenda del gobierno no contempla aumentos impositivos sustantivos y China difícilmente repetirá el ciclo de crecimiento de la última década y media, lo que hace prever que el precio del cobre no aumentará significativamente. Lo anterior significa que el gasto fiscal se podrá expandir a un ritmo bastante acotado en comparación al pasado. Esta restricción se hace aún más evidente si se quiere mejorar el balance fiscal estructural.

2. La deuda hospitalaria y la disciplina presupuestaria. El (sobre) gasto en salud comienza a ser un problema de relevancia para el curso futuro de las finanzas públicas. Para el año 2018, a nivel de servicios de salud, el gasto llegó a más de US\$2.000 millones sobre el presupuesto aprobado por el Congreso (Dipres, 2019a). Si bien el gasto total ejecutado desde 2010 ha aumentado prácticamente lo mismo que el presupuestado (algo más del 70% real), existe un problema básico de control, pues se gasta más que lo predeterminado, algo que no ocurre en otros sectores, por lo que es necesario un

mecanismo para ponerle límite. En el pasado se han tratado de contener los gastos a partir de no cancelar toda la deuda, pero eso no ha sido suficiente. Parece imperioso un accionar más claro de la Contraloría en este sentido y que los convenios de desempeño incluyan de manera más precisa las consecuencias de gastar más. Para que esto prospere, sin embargo, se requiere de un apoyo político más generalizado que no sea solo un planteamiento del Ministerio de Hacienda⁷.

3. Reasignaciones, flexibilidad y el poder que concentra el ministro de Hacienda. A partir del colapso del comercio global, del precio de las materias primas y de los activos en el año 2008, la política macroeconómica tuvo una reacción intensa con el propósito de atenuar los costos de la crisis y facilitar la recuperación posterior. Por un lado, el Banco Central disminuyó la tasa de interés de política monetaria de 8,25% a 0,50% en prácticamente seis meses, con sendos recortes en febrero y marzo de 2009. El gobierno impulsó en enero de ese año una expansión fiscal extraordinaria por US\$4.000 millones (2,8% del PIB), financiada con el uso de fondos soberanos, que incluyó viviendas, nueva infraestructura, subsidios monetarios, una rebaja temporal de impuestos y líneas de crédito. El gasto terminó creciendo un 16,5% y los ingresos cayeron un 20,4%. El déficit fiscal terminó en un 4,3% del PIB, lo que revela una respuesta contracíclica significativa. Más allá de la discusión sobre si esta reacción fue del tamaño y composición apropiados, hay tres temas de interés para el objetivo de este trabajo. Primero, el poder relativo del ministro de Hacienda. Una parte de la expansión no necesitaba del concurso explícito del Congreso y esto abre un riesgo: ¿qué pasa si se nombra en el futuro un ministro “gastador”? Segundo, el presupuesto, en su artículo 3°, pone un techo al endeudamiento bruto del gobierno, lo que constituye un “seguro” contra un gasto que podría ser excesivo. Ello, sin embargo, no resguarda un uso intensivo de los fondos soberanos ni de los ingresos transitorios. Y tercero, la reacción fiscal del año 2009 tuvo que saltarse la regla fiscal (aunque no se reconoció de esa manera en ese momento), lo que abre la necesidad de explicitar cláusulas de escape para la regla.

A una escala diferente, podemos mencionar las reasignaciones realizadas en 2016 para el denominado Proceso Constituyente, como ejemplo de uso de la flexibilidad. Más allá del mérito de la decisión específica, el asunto abrió un útil debate sobre los criterios y herramientas que regulan la flexibilidad presupuestaria en nuestro país. ¿Qué nivel de flexibilidad debe tener el Ejecutivo para la ejecución del presupuesto? ¿Qué rol debe tener el Congreso en el análisis y evaluación de dichas decisiones? ¿Cuál es el nivel de transparencia ex ante y ex post que deben tener estas medidas?

7 El Ministerio de Hacienda trabaja en la actualidad en procedimientos administrativos que también deberían ayudar a acotar este problema.

4. Demandas de la clase media. La política social en Chile de las últimas décadas tuvo un claro énfasis en la focalización. La ficha de protección social, el registro de hogares y múltiples programas con población objetivo vulnerable permitieron orientar el uso de los recursos fiscales. En los últimos años, sin embargo, se ha desplegado una demanda diferente. La clase media parece ser más numerosa y demanda protección para disminuir los riesgos de volver a ser pobre. Esto se refleja, por ejemplo, en la demanda por mejores pensiones actuales que vayan más allá del pilar solidario, y una educación superior gratuita para amplios sectores de la sociedad. El fenómeno tiene consecuencias políticas y económicas. Por un lado, el concepto de clase media parece tener más relevancia en las decisiones políticas; por el otro, esto conlleva una presión por más gasto fiscal, que rápidamente entra en tensión con la carga tributaria existente. El resultado puede fácilmente ser un déficit fiscal mayor.

5. Cambios de diseño e incumplimientos ex post de las metas fiscales. La meta de balance estructural comenzó en el año 2001 y se mantuvo por varios más en un 1% del PIB. Adicionalmente, las desviaciones de cumplimiento fueron pequeñas. A partir de 2009, sin embargo, la meta ha tenido diversos cambios: primero se rebajó, ex ante, a 0,5% y posteriormente, el déficit fue significativamente mayor; para el período presidencial 2010-2014 existió solo una meta para fines del cuatrienio, con lo cual de facto se abandonaron temporalmente las metas anuales. El período presidencial 2014-2018 también comenzó sin metas anuales, sino que solo una a cuatro años plazo, y comenzó con un déficit estructural de 0,5%. En los años siguientes, este aumentó tanto por acciones de política como por un deterioro relevante de los parámetros estructurales. A partir de 2016 se volvió a tener una meta cada año, pero esta vez basada en el cambio (en vez del nivel) del balance estructural. Además, como los cambios de los parámetros estructurales (precio de referencia del cobre y PIB potencial) contaminan la interpretación del esfuerzo fiscal involucrado, se estableció que la meta del cambio del balance estructural entre dos años fuera medida con los mismos parámetros. En 2017, el resultado estructural fue del orden de 0,4% del PIB, más deficitario que la meta ex ante. Reconociendo un déficit estructural de 1,8% del PIB en el 2018, el gobierno actual anunció una rebaja gradual del balance estructural de 0,2% por año, para llegar a un déficit de 1% en 2022. También se abandonó la idea de medir el cambio en el balance estructural entre dos años con los mismos parámetros, usando en su lugar los del presupuesto respectivo de cada año. A partir de los eventos de octubre de 2019, la meta fue nuevamente adaptada.

Cada uno de estos cambios y desviaciones en la medición del balance estructural tiene explicaciones y la mayoría de las veces, racionalidad económica. No obstante, genera una serie de dificultades para la política fiscal. La falta de claridad de la posición estructural efectiva hizo arriesgado anunciar

un objetivo específico. Los cambios de parámetros estructurales volvieron la meta un objetivo volátil, menos informativo de la orientación de la política fiscal y casi imposible de cumplir con precisión. Hay desarrollos durante el año que no son controlables y tienen efectos en el déficit fiscal, y 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 acomodar. Pero también hay casos en que un desvío o un anuncio fue meramente reflejo de falta de disciplina fiscal.

Un ecosistema para una política fiscal responsable

Ante el escenario descrito en la sección anterior cabe preguntarse si el marco institucional existente es el más adecuado para promover y potenciar la existencia de una política fiscal responsable, que promueva y estimule mantener finanzas públicas sanas.

1. Instituciones y responsabilidad fiscal hoy

En la actualidad, la responsabilidad del diseño, implementación y cumplimiento de la regla del balance estructural descansa en la sola responsabilidad del ministro de Hacienda. En efecto, el artículo clave de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (artículo 1° de la Ley N°20.128) señala que el Presidente de la República debe establecer las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, a través de un decreto supremo expedido en los primeros noventa días de iniciado su mandato. Este decreto debe incluir las implicancias y efectos que esa política tendrá sobre el balance estructural.

Como puede apreciarse, el texto demanda la definición de una política para el período presidencial, que puede o no basarse en una regla del Balance Estructural. Asimismo, la norma no establece criterios para evaluar el mérito de su contenido ni las consecuencias administrativas o de otro tipo para el caso que el Ejecutivo incumpla su propio compromiso. De esta forma, un diseño que lleve a una política fiscal irresponsable o el incumplimiento del diseño de política (en particular de la regla de balance estructural, si hubiera una), por parte del Ejecutivo no existen sanciones ni consecuencias jurídicas en quienes han tomado las decisiones. Tampoco hay efecto alguno por modificaciones al decreto, lo que deja al arbitrio de la autoridad cambiar la meta anunciada⁸.

Por otra parte, los roles y responsabilidades de los otros actores son limitados. Uno de ellos es el Banco Central, que juega un cierto rol de “vigilante” fiscal. Su ley orgánica estableció desde el inicio que en septiembre de cada año debía presentarse un informe anual al Senado con proyecciones para el

⁸ Es importante relevar la publicación del Informe de Finanzas Públicas en frecuencia trimestral desde 2019, como una manera de aumentar la información para los distintos actores.

año siguiente. No cabe duda que el objetivo era incidir en el debate presupuestario que se inicia en octubre de cada año en el Congreso Nacional. Si bien el IPoM no evalúa la política fiscal, sino que la toma como dada para elaborar sus proyecciones, el Banco Central podría alertar sobre decisiones fiscales o trayectorias que impliquen un riesgo macroeconómico o financiero. En igual sentido, la ley orgánica del Banco Central le da al ministro de Hacienda la facultad de suspender hasta por 15 días una decisión del Consejo del Banco Central. Esta es otra manera de darle cierta vigilancia fiscal a esta institución: el ministro tendría 15 días para implementar medidas que eviten un alza de la tasa de interés. Con todo, para el Banco Central es arriesgado posicionarse como la contraparte principal de las decisiones fiscales, pues su deber principal es realizar una política monetaria adecuada y proteger su propia autonomía.

El mercado financiero es potencialmente otro vigilante más a través del cobro de mayores tasas de interés a los países con finanzas públicas menos sólidas y simplemente racionar el financiamiento a los no sostenibles. No obstante, la disciplina impuesta por el mercado financiero es probablemente insuficiente, ya que este se demora en reaccionar y cuando lo hace, a veces sobrerreacciona.

Por último y aunque parece estar cambiando en los últimos años de la mano de ONG especializadas y universidades, la sociedad civil no parece tener incentivos suficientes para vigilar y acusar comportamientos fiscales insostenibles. Como es habitual en algunos problemas públicos, hay un problema severo de acción colectiva. El beneficio directo de la acción privada es, por lejos, menor al social, por lo que el esfuerzo individual para preservar la responsabilidad fiscal, un juego repetido y complejo, es claramente subóptimo (Olson, 1965; Hockett, 2015).

En términos de información y control, el balance estructural (si este es la guía de la política fiscal) es informado por el Ejecutivo al Congreso, tanto desde una perspectiva *ex ante* (cuando se prepara el presupuesto) como *ex post* (después de ejecutado). La formalidad del resultado *ex post* emana de la exigencia legal de enviar el decreto referido a las comisiones de Hacienda del Senado, de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Respecto de su transparencia, la medición del balance estructural es crecientemente compleja y difícil de replicar. Como una forma de aumentar la credibilidad de su medición, el Consejo Fiscal Asesor (CFA) fue creado por Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda en 2013, 12 años después de la instalación de la regla fiscal. El rol básico del CFA ha sido constatar que los cálculos del balance estructural sean correctos; sin embargo, la capacidad efectiva del CFA es limitada, pues los cálculos solo pueden ser hechos por la Dipres, dejando al CFA la posibilidad de cuestionar solo elementos gruesos.

De esta manera, el marco institucional fiscal existente incluye: (i) una declaración de cierta política y su implicancia estructural, lo que se ha implementado en la práctica a través de una regla fiscal de Balance Estructural; (ii) un plan de acción de cada gobierno para llevarlo a la práctica como Decreto Supremo al inicio de cada gobierno; (iii) un límite al nivel de gasto público que desarrolla un gobierno a través de lo aprobado en la Ley de Presupuestos y al límite del endeudamiento contenido en dicha ley; (iv) un Consejo Fiscal Asesor del ministro de Hacienda (autónomo desde 2019), y (v) una opinión pública y comunidad de expertos atenta y en permanente escrutinio de las decisiones de los gobiernos.

En síntesis, contamos con un marco que aspira a la responsabilidad fiscal, pero que cuenta con pocas herramientas de contrapeso ante la discrecionalidad con que cuentan el Ejecutivo y el ministro de Hacienda.

2. Interrogantes que genera este escenario

A partir de estos antecedentes es preciso plantear dos preguntas complementarias. La primera cuestiona si es necesario limitar la capacidad del Gobierno para tomar decisiones sobre la política fiscal. Nos parece que no.

En teoría, se podría pensar que una solución para dotar de suficiente responsabilidad y disciplina fiscal es delegar en un órgano independiente (un Consejo Fiscal Independiente, CFI) las decisiones sobre la política fiscal. El argumento de esta propuesta no sería muy distinto a la de aquellos esgrimidos en favor de un Banco Central autónomo. Para evitar un sesgo inflacionario originado en la inconsistencia intertemporal o miopía que puede tener un gobierno sobre la conducción de la política monetaria, Rogoff (1985) y otros autores postularon la instauración de bancos centrales autónomos. En el caso fiscal, uno podría argumentar también un sesgo de mayor déficit fiscal de la autoridad política. El gobierno de turno está orientado en el corto plazo a su reelección o la de su coalición, y esta miopía puede llevar a un mayor gasto, menores impuestos y mayor deuda pública, más allá de lo socialmente deseable⁹. Delegar la política fiscal a un órgano independiente aliviaría este sesgo por mayor gasto y déficit fiscal, visión sostenida por Blinder (1997) al proponer que algunos aspectos de la conducción de la política fiscal pudieran ser implementados por una agencia independiente.

En la práctica, observamos una tendencia internacional en las últimas décadas de dotar de algún grado de independencia a los bancos centrales, en línea con la propuesta de Rogoff (1985). Además, la evidencia sugiere que una mayor independencia de estas instituciones ha incidido en un mejor

9 Yared (2019) ofrece un buen análisis de cómo la miopía y la inconsistencia intertemporal de los gobiernos han generado un aumento de la deuda pública en muchos países durante las décadas recientes.

control inflacionario y estabilización macroeconómica. En contraste, no se observan países donde la política fiscal se haya delegado a un organismo independiente.

Existen dos factores eventualmente contrapuestos que pueden determinar la conveniencia de que las decisiones sobre una política económica recaigan sobre el gobierno de turno o un organismo independiente. El primer factor es el ya mencionado sesgo de corto plazo e inconsistencia intertemporal que sugerirían la ventaja de un organismo independiente. El segundo factor es la legitimidad democrática que haría más preferible que la política económica en cuestión fuera implementada por el gobierno de turno. Así, uno podría sostener que delegar la política fiscal a un organismo independiente enfrenta un problema central: podría atentar contra principios democráticos. Si las personas escogen un gobierno, ¿por qué no podría escoger este cuánto endeudarse y gastar? A fin de cuentas, la repetición en el tiempo de las elecciones debería permitir castigar sin la reelección a las coaliciones políticas que no fueran responsables.

No obstante, la proliferación de bancos centrales independientes en el mundo plantea la interrogante de por qué la legitimidad democrática es más relevante en el caso de la política fiscal que en el de la política monetaria. Alesina y Tabellini (2007, 2008) argumentan algunos aspectos que pueden ayudar a comprender por qué no es siempre deseable tener un ente autónomo para las decisiones de política fiscal. En primer lugar, Alesina y Tabellini (2007) y Wyplosz (2012) sugieren que si la política económica en cuestión tiene consecuencias distributivas importantes puede ser difícil diseñar un organismo independiente que tenga un mandato preciso al respecto. En ese sentido, las decisiones redistributivas requieren someterse a un proceso y estándar de deliberación democrático. Se diferencia de la política monetaria en la cual existen muy pocos componentes redistributivos o bien funcionan de forma muy indirecta. En segundo lugar, Alesina y Tabellini (2008) argumentan a favor de que la política económica se mantengan en las manos del gobierno de turno si esta tiene múltiples dimensiones complementarias y en casos donde la flexibilidad en su implementación es un valor fundamental, dado que las preferencias de la sociedad sobre los aspectos que regula la política económica son inciertas o inestables. De hecho, Yared (2019) argumenta a favor de las reglas fiscales como una forma de balancear la flexibilidad contra los sesgos de corto plazo y la inconsistencia intertemporal.

Independiente de los argumentos normativos a favor o en contra de delegar algunas dimensiones de la política fiscal a un organismo independiente, los efectos distributivos de esta limitan los incentivos de las coaliciones políticas para permitir esta delegación en la práctica. Por ello, es necesario discutir propuestas alternativas que perfeccionen la institucionalidad fiscal, promoviendo la responsabilidad y disciplina en este ámbito, pero sin restringir

excesivamente la deliberación democrática detrás de las decisiones fiscales. Este tipo de propuestas podría enriquecer la discusión pública y promover un arreglo institucional con un respaldo político más amplio y consensuado.

Que no haya que limitar la capacidad del Gobierno para tomar decisiones fiscales no significa que no deba mirarse críticamente el arreglo institucional vigente. Por eso, nuestra segunda pregunta es si es suficiente la institucionalidad existente para promover una política fiscal sana y responsable. Nos parece que no, en parte por la discusión de la sección 2.

En la siguiente sección proponemos un ecosistema de principios, normas e instituciones que interactúan sistemáticamente para favorecer la conducta de las autoridades, orientada hacia el desarrollo de una política fiscal sana y coherente. Un ecosistema para fortalecer la responsabilidad fiscal debería incluir, además de las actuales reglas e instituciones, los siguientes elementos: (i) la inclusión de un principio constitucional de responsabilidad fiscal; (ii) la existencia de un Consejo Fiscal Independiente con un mandato más amplio que el actual; (iii) el perfeccionamiento de las normas sobre flexibilidad presupuestaria; (iv) la existencia de una Oficina Presupuestaria en el Congreso; y (v) la revisión de la regla fiscal y su operación. Todos estos elementos serán analizados a continuación a fin de mostrar la importancia de profundizar en estos aspectos y proponer algunos caminos¹⁰.

Algunos elementos específicos para un ecosistema de responsabilidad fiscal

1. Principio constitucional de responsabilidad fiscal

Europa ha sido siempre una influyente fuente de inspiración para el constitucionalismo global, y desde hace algunos años también podría serlo en aspectos vinculados con la política fiscal y su relación con las normas constitucionales, lo que se puede apreciar tras la crisis del euro del año 2009, hecho que no solo tuvo consecuencias en la economía, sino que también en el diseño constitucional de diversos países de la Unión Europea (UE). Como reacción a ella, en el año 2013 entró en vigencia el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, usualmente conocido como el Pacto Fiscal. En él se exigió a los países miembros establecer reglas de balance presupuestario estructural y crear consejos fiscales.

En la UE, el Pacto Fiscal establece que la regla de presupuestos balanceados se debe incorporar en cada país mediante normas “preferentemente de

¹⁰ Ello no implica que haya otros aspectos que también requieran atención. Por ejemplo, un ecosistema fiscal robusto debiera llevarnos también a reflexionar sobre el perfeccionamiento de las políticas de calidad del gasto público y la revisión de las tareas de la Dirección de Presupuestos. Es importante también decir que algunos de estos elementos se han propuesto en el pasado, aunque aisladamente del resto.

rango constitucional”,¹¹ con miras a aumentar el cumplimiento y obligatoriedad de esas disposiciones. Sobre la base de este mandato, diversos países de la Unión Europea han incorporado algún tipo de obligación de este tipo o derechamente reglas fiscales a sus constituciones.

Alemania, que ha asumido un liderazgo en esta materia, incorporó el año 2009 a su Constitución diversas cláusulas vinculadas con la temática fiscal, especificando con sorprendente detalle la relación entre ingresos y gastos que era admisible para la Carta Fundamental. Más tarde, España, en el año 2011, aprobó una reforma que modificó la Constitución de 1978. Esta nueva norma incorporó el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución y lo extendió a las comunidades autónomas que, en gran medida, habían sido determinantes en la crisis fiscal de ese país. Adicionalmente, la reforma fija un déficit estructural y un límite a la deuda que no puede superar los márgenes establecidos por la Unión Europea. En igual sentido, Italia, en el año 2011, incorporó el principio de presupuestos balanceados y reenvió, aunque de un modo más general que el del caso español, a la normativa de la Unión Europea el balance presupuestario y los márgenes de deuda pública.

La tendencia europea también se ha expandido a nuestra región. Colombia en el año 2011 y Brasil en 2016 modificaron sus constituciones para incorporar cláusulas de responsabilidad fiscal y otras reglas que persiguen el mismo objetivo. El caso colombiano se distingue de los europeos porque, en gran medida, la incorporación del principio de sostenibilidad fiscal fue una forma de reaccionar al incremento en el gasto público generado por la judicialización de una serie de derechos de prestación. No fue entonces, como en Europa, un intento de limitar la potencia del gasto de gobiernos subnacionales o de las propias legislaturas, sino que una forma de control del gasto en que estaban incurriendo los jueces.

¿Y cuál es la situación en Chile? En nuestra Constitución puede encontrarse un conjunto de reglas que se incorporan dentro de lo que podría denominarse como la “constitución fiscal”. Se trata de normas que buscan promover una política fiscal saludable, entre otras, la autonomía del Banco Central, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y las reglas de endeudamiento público. También, desde muy antiguo en nuestras constituciones se le ha encargado al Presidente de la República la atribución de “cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley”¹² y al Congreso Nacional la atribución de aprobar el presupuesto público siguiendo un procedimiento que, en lo sustancial, fue establecido en la Constitución del año 1925.

11 Artículo 3°, n° 2. Pacto Fiscal.

12 Artículo 32, Constitución Política de la República de Chile.

Con todo, nuestra Carta Fundamental no consagra el principio de responsabilidad fiscal. El tema, sin embargo, no ha estado ausente. La reforma constitucional enviada por la Presidenta Bachelet incorporaba una mención a la responsabilidad fiscal en el artículo que consagra que el Estado está al servicio de las personas y que su finalidad es el bien común¹³. El programa de Gobierno del Presidente Piñera también incluyó consagrar la responsabilidad fiscal como un principio constitucional¹⁴.

La consagración de un principio de responsabilidad fiscal constituye una reforma que seguramente contribuirá a fortalecer desde la Constitución nuestro ecosistema fiscal. El que sea un principio implica que se trata de un “mandato de optimización” de estructura abierta, cuyo objetivo es dinámico y dependiente de las circunstancias. Además, refleja un acuerdo amplio que presta sustento jurídico y político a decisiones fiscales que se valoran como responsables sin que, por el hecho de ser un principio, pierda fuerza vinculante o se transforme en una declaración programática vacía. Por el contrario -y como ha sido estudiado-, los principios constitucionales tienen fuerza vinculante y eficacia jurídica.

Preferimos esta fórmula a la consagración de directrices más específicas que fijen límites de endeudamiento o de gasto, como es el caso alemán, ante todo porque deja espacio a los órganos democráticos para el diseño de la política fiscal en el marco del debate habitual en estos temas. De hecho, la consagración del principio de responsabilidad fiscal podría ir acompañada de un mandato constitucional al legislador para establecer una regla fiscal que haga operativo el principio. De esta forma, el principio constitucional y la delegación a la ley no cierran una discusión ni fijan una frontera objetiva, sino que constituyen el inicio de una deliberación que obliga a los órganos correspondientes a rendir cuentas desde una perspectiva de responsabilidad fiscal y a legislar en concordancia.

En concreto, el principio podría insertarse en dos disposiciones constitucionales. La primera es el artículo que enumera las atribuciones del Presidente de la República y que le encarga, como ya se mencionó, cuidar de la recaudación de las rentas públicas e invertirlas con arreglo a la ley. Incluir aquí un mandato a invertir tales recursos, respetando el principio de responsabilidad fiscal y en conformidad a una ley que concrete el principio, es una forma de guiar la determinación del gasto público.

13 El artículo 3° establece en su inciso primero que el fin del Estado es el bien común para lo cual debe “crear las condiciones necesarias para el desarrollo integral y sostenible de la comunidad y de sus integrantes, respetando plenamente, y con responsabilidad fiscal, los derechos y garantías que esta Constitución consagra”. Durante la discusión del primer taller organizado por el Centro de Políticas Públicas UC profundizamos en la génesis de esta norma y en otras alternativas que barajaron sus autores. Agradecemos a Tomás Jordán sus comentarios al respecto.

14 Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2018-2022. P. 147.

Adicionalmente, también podría incorporarse una mención similar en el artículo que regula la Ley de Presupuestos, pues es el que vincula ya no solo al Presidente sino que también al Congreso Nacional, y por la vía de la determinación de los presupuestos al resto de los órganos públicos. Una posible fórmula es incorporar en ese artículo la obligación de adecuar el actuar de estos al principio de responsabilidad fiscal.

Es cierto que cualquiera de estas opciones no garantiza que la política fiscal sea sostenible. Sabemos que el principio podría tornarse ineficaz si la política regular lo desconoce. Este es, en cierta medida, el desafío de cualquier principio que se inserta en la Constitución. Lo relevante es que el riesgo no inhiba el objetivo final que es, como se ha señalado, generar un ecosistema de responsabilidad fiscal. Un principio constitucional no es por sí mismo la fórmula para garantizar tal ecosistema pero sí constituye un elemento más que lo hace viable para la política y el Derecho¹⁵.

Adicionalmente, algo que debemos tener en consideración al momento de evaluar la incorporación del principio de responsabilidad fiscal en la Constitución es la creciente judicialización de la política y de las políticas públicas. Luego, debemos preguntarnos cómo impactaría este principio en la labor de los jueces. Una perspectiva desde la que debemos examinar la relación entre un principio como el que se propone y el rol de los jueces es aquella que se enfoca en la decisión de conflictos concretos con alto contenido prestacional. Dicho de otra forma, cuánta relevancia debe darle el juez a la cuestión presupuestaria en la decisión de ciertos casos concretos en los que se discute el financiamiento público de determinadas prestaciones.

El asunto ha tomado importancia en Chile en los últimos meses. La Tercera Sala de la Corte Suprema viene acogiendo desde hace algún tiempo recursos de protección en los que exige que el Estado financie medicamentos de alto costo no contemplados en la denominada Ley Ricarte Soto. Y es común que en esas sentencias incorporen un considerando que advierte que “si bien es cierto que los miramientos de orden económico constituyen un factor a considerar por la autoridad pública al adoptar una decisión, no lo es menos que ellos no debieran invocarse cuando está comprometido el derecho a la vida y a la integridad física o psíquica de una persona”¹⁶. Y, en igual sentido, mucho más gráfico ha sido el ministro Sergio Muñoz cuando reaccionó ante la crítica a esta jurisprudencia diciendo “que deroguen (de la Constitución) el derecho a la vida y pongan que lo más importante es el equilibrio de las finanzas públicas”¹⁷.

15 Un buen ejemplo de un principio arraigado en nuestra práctica política es el principio de probidad y transparencia que fue incluido en la Constitución en la reforma del año 2005. Este principio tiene eficacia no solo por su incorporación en ella, sino también porque hay una institucionalidad que le da relevancia en la política y en el Derecho.

16 Corte Suprema versus Ricarte Soto. Informe N° 15. Observatorio Judicial. Febrero de 2019.

17 Revista El Mercurio Legal. Edición diciembre de 2018.

La incorporación de un principio de responsabilidad fiscal podría ponderar esta discusión incorporando en la deliberación judicial el factor presupuestario. No quiere esto decir que se establezca una jerarquía donde siempre la cuestión presupuestaria se va a imponer sobre la satisfacción del derecho. Simplemente creemos que el principio de responsabilidad fiscal permitiría incorporar la restricción presupuestaria como un elemento de juicio al momento de fallar¹⁸.

2. Consejo Fiscal Autónomo

A comienzos de 2019 se aprobó la ley del CFA (Ley N° 21.148), lo que constituye un avance institucional significativo, pues garantiza la independencia y la excelencia profesional del Consejo. En el futuro, en la medida que el CFA gane su espacio podría tener algunas atribuciones adicionales. Por el momento, la prioridad es que realice bien el trabajo que le encomienda la ley.

Desde una perspectiva general, la misión fundamental del CFA es constituirse en un actor con suficiente autonomía, densidad intelectual y recursos humanos y materiales, para informar a la comunidad sobre si la orientación de la política fiscal es coherente con los objetivos trazados por el Gobierno y con el principio de responsabilidad fiscal. Por lo tanto, el CFA debe ser una fuente de información creíble para los actores políticos, distintos y complementarios a la Dipres.

El número de CFA ha aumentado rápidamente en el mundo. De menos de diez países en los años noventa, en 2016 habían casi 40 (Beetsma et al., 2018). Se trata de consejos fiscales que varían en cuanto a sus funciones, autonomía, dependencia y reporte.

Los Consejos Fiscales son instituciones que han nacido junto a las reglas fiscales para garantizar o al menos promover su cumplimiento, pero que no tienen poder resolutivo. En algunos casos son entidades independientes; en otros dependen de la legislatura y sirven como contraparte técnica de la oficina de presupuestos del Poder Ejecutivo. También hay instituciones fiscales que producen cifras y otras que solo evalúan aquellas que les presenta el Gobierno. Cualquiera sea el caso, la regla general es que son instancias de información más que de decisión vinculante. Son una fuente autorizada para informar la deliberación presupuestaria, ya sea velando por el cumplimiento de ciertas metas o cuestionando proyecciones, pero —en línea con lo que

¹⁸ Esta misma perspectiva se tuvo en consideración en la elaboración del proyecto de nueva Constitución que envió la Presidenta Bachelet al Congreso Nacional al término de su mandato. En esa oportunidad se evaluó incorporar un mandato que asegurara la sostenibilidad presupuestaria al consagrar la judicialización de los denominados derechos sociales. Finalmente, esta fórmula no prosperó y como se señaló, solo se incorporó el principio en la definición del fin del Estado. Agradecemos a Tomás Jordán la información y los comentarios realizados sobre esta materia en uno de los talleres realizados.

señalamos más arriba- las decisiones de la política fiscal descansan siempre en la autoridad política. Esta última deberá cumplir o explicar por qué no lo hace. Dicho de otra forma, los Consejos Fiscales son instancias de influencia más que de decisión; de autoridad más que de potestad.

Aunque la evidencia empírica sobre el efecto de los CFA es limitada, se les tiende a conceder utilidad. En efecto, la presencia de estas instituciones parece estar asociada a proyecciones más certeras y menos optimistas y a un mayor cumplimiento de las reglas fiscales (Beetsma et al., 2018). Asimismo, el análisis teórico valida que los CFA podrían ayudar a una política fiscal más alineada con lo socialmente óptimo.

Este nuevo órgano debe cumplir, de alguna manera, un rol de “acusete”, que revele (i) cuándo la política fiscal está incumpliendo la regla, ex ante o ex post, además de evaluar desvíos, y (ii) si la orientación general de ella es o no consistente con el principio de responsabilidad fiscal. Para eso hay, desde nuestra perspectiva, dos elementos ineludibles: un mandato claro y relativamente amplio, y grados de protección importantes para su autonomía. El segundo aspecto está bien logrado. El primero, como se mencionó antes, podría ampliarse más adelante.

En la actualidad, el CFA tiene atribuciones que se centran en evaluar, monitorear y hacer observaciones a la metodología y proceso de cálculo del BCA. Junto con lo anterior, el CFA puede manifestar opiniones sobre desvíos de la meta del BCA, evaluar la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende de manera expresa, realizar informes sobre análisis de estos temas y otros que le competa, y contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones. En el futuro, una vez que el CFA esté en pleno funcionamiento, estimamos que es deseable ampliar sus mandatos. En particular, el CFA debería evaluar y entregar un análisis y opinión sobre la política fiscal que escoja el gobierno respectivo, además de proyectar en forma clara y transparente el déficit fiscal para el año corriente y los siguientes. Asimismo, el CFA debiera estimar pasivos contingentes y proyectarlos a cinco años, y emitir opinión sobre los informes financieros de los proyectos de ley que afecten significativamente el gasto o la recaudación fiscal.

3. Oficina Presupuestaria en el Congreso

El tercer elemento de un ecosistema de responsabilidad fiscal busca fortalecer la deliberación presupuestaria en el Congreso Nacional, para lo cual es necesario crear una Oficina Presupuestaria de apoyo a la legislatura.

Desde hace ya tiempo se ha hecho patente que el Congreso Nacional no tiene la capacidad técnica suficiente como para procesar y ponderar todos los aspectos relevantes de la discusión presupuestaria. Aquello no es fruto nece-

sariamente de la reducida iniciativa parlamentaria o del marco constitucional que, en lo sustancial desde 1925, regula la Ley de Presupuestos. Es mucho más relevante, a nuestro juicio, la inexistencia de mecanismos institucionales que permitan que en la discusión parlamentaria esté disponible la información presupuestaria relevante y que esta pueda ser procesada por los distintos congresistas o bancadas.

Un tímido avance en esta línea fue el emprendido en el año 2003, cuando se intentó conformar una unidad bicameral de asesoría presupuestaria. Desde entonces, se han hecho diversas propuestas sobre la materia que han insistido en la importancia de la existencia de una Oficina Presupuestaria en el Congreso y de un sistema adecuado y efectivo de asesoría legislativa. Por eso es posible asegurar que actualmente existe un consenso extendido en la relevancia de una institucionalidad como esta¹⁹. Es eso lo que ha llevado durante el año 2018 a crear la Oficina de Presupuestos del Congreso, que está en pleno proceso de implementación y cuyo convenio de ejecución fue acordado en enero de 2019, sin que se conozcan avances relevantes hasta esta fecha. La primera tarea de una Oficina Presupuestaria del Congreso consiste en cumplir un rol de control ex ante para el Ejecutivo al momento de preparar sus proyectos de ley y sus informes financieros. En la medida que la administración -a través de la Dirección de Presupuestos- sepa que el Congreso cuenta con mayores capacidades analíticas y de contraparte, mayor será su cuidado al preparar proyecciones económicas y financieras, estimaciones de gastos en los proyectos de ley y posibles impactos de sus proyectos. Un segundo rol de la oficina consistiría en intervenir estratégicamente en el ciclo presupuestario, actualmente controlado por el Ejecutivo, dada la enorme asimetría de información, aportando información relevante y oportuna para el proceso de decisiones y colaborando en la vinculación entre evaluación de las políticas y la asignación de los recursos²⁰.

Tanto esta oficina como un sistema de asesoría legislativa profesional se deben constituir en una contraparte más calificada para contrarrestar y procesar la información presupuestaria y una correa transmisora de información hacia los parlamentarios. Mientras no se emprenda esta reforma, la deliberación del Congreso en materia presupuestaria siempre será a medias, lo que debilita el proceso democrático, entre otras cosas, porque impide generar convicción en los parlamentarios que participan de la discusión presupuestaria, pues al carecer de la información relevante muchas veces no se sienten

19 Ver “Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión para la Modernización del Estado”, Centro de Estudios Públicos. 2017. Pp. 52 y ss.

20 Es importante delimitar las competencias de esta oficina exclusivamente al control presupuestario y no incluir roles en la evaluación de los programas de gobiernos.

parte de la decisión fiscal. Un ecosistema robusto de responsabilidad fiscal requiere que la legislatura sea parte consciente de la decisión presupuestaria y asuma tanto los eventuales costos como los beneficios.

4. Flexibilidad presupuestaria

Un cuarto elemento relevante para un ecosistema de responsabilidad fiscal es una regulación más balanceada de la flexibilidad presupuestaria. Para profundizar en este aspecto se requieren algunas explicaciones previas. Aunque hay elementos en común, es conveniente distinguir dos aspectos de flexibilidad, una macroeconómica y otra microeconómica.

La flexibilidad macroeconómica se relaciona con la posibilidad de exceder el marco presupuestario global y especialmente el uso del Fondo de Estabilidad Económica y Social (el fondo soberano macroeconómico). En contraste a los techos de emisión de deuda que considera el artículo 3° de la Ley de Presupuesto, no existen disposiciones que limiten decisiones de Hacienda sobre giros y depósitos en este Fondo, lo que otorga amplio espacio de financiamiento potencial.

El ángulo microeconómico de flexibilidad se relaciona con la capacidad de reasignación utilizando las normas legales vigentes, que también permite un gasto por encima del presupuestado en algunas circunstancias. Actualmente, esta flexibilidad está consagrada en el Decreto Ley N° 1.263 Orgánico sobre Administración Financiera del Estado²¹ y en las leyes anuales de presupuesto, y es operativizada principalmente a través de decretos que suscribe el ministro de Hacienda.

Las normas antes mencionadas y otras más configuran una amplia flexibilidad presupuestaria que permite al Ejecutivo gestionar y tomar muchas decisiones relevantes a lo largo del año. Estas, sin embargo, tienen un bajo nivel de control por parte del Congreso y de la opinión pública. Es por eso que, en la práctica, el Ejecutivo habitualmente actúa sin una contraparte relevante en la materia²².

Hasta el año 2016, la Ley de Presupuestos se limitaba a exigir al Ejecutivo el envío ex post al Congreso de los decretos de modificaciones presupuestarias ya realizadas y un informe trimestral consolidado de los montos e ítems

21 Su artículo 26 define que las “normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia”, para lo cual se dictan cada mes de diciembre las respectivas instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

22 Con todo, el referido DL 1.263 exige la aprobación de leyes para determinadas acciones, como (i) la transferencia de fondos entre ministerios, (ii) el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público, (iii) aportes a empresas estatales, (iv) el aporte fiscal a municipios y (v) el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fija anualmente.

modificados²³. Dicho reporte no mencionaba ni las razones de las reasignaciones ni el impacto en las políticas públicas.

A partir del año 2017 se cambia parcialmente el estándar de la información que debe entregar el Ejecutivo al Congreso en lo que respecta a las modificaciones. Se mantiene el carácter *ex post*, es decir, el Ejecutivo sólo informa al Parlamento y a la opinión pública, pero se eleva el estándar del contenido que debe tener el reporte de modificaciones presupuestarias. Así, se incorpora una nueva redacción que exige que el informe mensual consolidado de reasignaciones incluya “una descripción indicando si se trata de incrementos por aplicación de leyes, reducciones por ajuste fiscal, o modificaciones por decisiones de política, especificando los montos incrementados o disminuidos”²⁴. Estas modificaciones -resultado de una negociación durante dos ejercicios presupuestarios entre el Gobierno y la oposición- constituyen un primer paso hacia nuevos criterios en materia de flexibilidad presupuestaria.

Como puede apreciarse, la búsqueda de nuevos estándares de flexibilidad presupuestaria se ha hecho sobre la base de dos ideas centrales: (i) mantener en el Ejecutivo grados suficientes de libertad y flexibilidad presupuestaria, y (ii) aumentar los niveles de transparencia y escrutinio político y ciudadano de las decisiones del Ejecutivo. Todo indica que es necesario seguir profundizando en ellos. Para eso se proponen algunos criterios en torno a los cuales debieran enmarcarse las normas de flexibilidad presupuestaria en el futuro:

- (i) Dotar al Ejecutivo de grados de flexibilidad consistentes con su responsabilidad sobre las finanzas públicas, es decir, manteniendo grados de flexibilidad necesarios para la gestión, pero limitando espacios de opacidad y especificando sus capacidades de uso de herramientas como los fondos soberanos.
- (ii) Limitar con mayor precisión los espacios para exceder el techo de gasto agregado de manera de minimizar las posibilidades de sobreejecución²⁵. Asimismo, establecer condiciones restrictivas en el uso de venta de activos financieros e incorporación de saldos de caja durante la ejecución.
- (iii) Aumentar significativamente los niveles de comunicación y transparencia de las decisiones de reasignación del Ejecutivo, y actualizar el contenido del reporte con el cual este da cuenta de sus cambios.
- (iv) Especificar el rol de Congreso y su Oficina de Presupuestos en el seguimiento y control de las reasignaciones presupuestarias.

23 Ver Artículo 13, n° 5 de la Ley de Presupuestos del año 2016.

24 Ver Artículo 16, n° 4 de la Ley de Presupuestos del año 2019.

25 Por ejemplo, dejando los espacios que entregan el 2% de la Constitución, las catástrofes y emergencias y partidas en que hay derechos legales comprometidos.

- (v) Estimular el control ciudadano y de la sociedad civil respecto de las acciones del Ejecutivo en la materia (por ejemplo, a través de fondos concursables/incentivos para ese tipo de tarea).
- (vi) Establecer una vinculación entre reasignaciones, especialmente si son repetidas, y la formulación del presupuesto del año siguiente.

Finalmente, respecto de restricciones sobre la utilización de los fondos soberanos, nos parece pertinente establecer rangos para los posibles retiros. Un primer rango de uso con máxima flexibilidad, posiblemente en línea con las normas actuales (básicamente una decisión unilateral de Hacienda); un segundo rango en que se debe informar en un corto plazo al Congreso, explicando la racionalidad de la decisión; y un tercer rango de uso intenso en que el Congreso debe aprobar la decisión. Estos tramos podrían estar relacionados con un porcentaje del presupuesto con las siguientes restricciones de uso: el primer rango solo para compensar pérdidas de ingreso durante el ejercicio por contingencias inesperadas, lo que está en línea con cumplir un objetivo estructural; el segundo rango para financiar gastos transitorios por catástrofes (con una primera línea de defensa basada en reasignaciones de programas); y el tercero, para hacer frente a contingencias macroeconómicas significativas que requieren invocar una regla de escape de la regla fiscal.

5. Mejoras a la regla fiscal y su operación

Finalmente -y reconociendo que el diseño de una regla fiscal específica es un proceso de aprendizaje continuo-, creemos conveniente incorporar a la regla fiscal y su operación cotidiana una serie de nuevas características para fortalecer el último elemento de nuestro ecosistema.

La experiencia internacional revela una gran variedad de reglas y experiencias. Si a fines de los años noventa había poco menos de 40 países con reglas fiscales, en el año 2015 eran más de 90. En promedio, cada país tenía poco menos de tres reglas diferentes operando simultáneamente, lo que ha redundado en complejidades de todo tipo (Caselli et al., 2018).

Las reglas se aplican sobre el balance, efectivo o cíclicamente ajustado, como en Chile, además de estructural. Otras ponen límites al crecimiento del gasto o algún tipo de este; otras proponen un techo al nivel de deuda. Hay también reglas que obligan a aumentar ingresos y otras que fijan un techo a la carga impositiva. También comienza a haber más consenso en que reglas simples, con cierta flexibilidad y sujetas a una vigilancia basada en costos reputacionales serían más efectivas en disminuir el sesgo hacia déficits excesivos (FMI, 2018; Eyraud et al., 2018).

Específicamente, una regla fiscal 2.0 debería contemplar los siguientes mejoramientos²⁶:

(i) Cláusula de escape. Es deseable tener una cláusula de escape que faculte, bajo circunstancias inusuales, un desvío relevante en la política fiscal en su perspectiva ex ante. Lo anterior debe ser planeado y transparentemente comunicado.

Para gatillar este desvío se podría pensar en (i) que se observen algunas condiciones macroeconómicas (crecimiento menor a algún límite, proyecciones de crecimiento menor a un mínimo o desempleo sobre algún número, que las tasas de interés del Banco Central hayan llegado a cierto límite inferior u otra alternativa); o (ii) tener una validación de un tercero, por ejemplo, el CFA o el Banco Central. Junto con lo anterior, es necesario que luego de ejecutar la cláusula de escape se explicita la estrategia de cómo se retornará paulatinamente al objetivo del balance estructural establecido previamente.

(ii) Cambios de parámetros. Es conveniente que la política fiscal explicita ex ante cómo será la reacción ante cambios (mejoramiento o deterioro) en la posición estructural que obedecen a innovaciones en los parámetros estructurales, por ejemplo, un cambio del nivel de PIB potencial o del precio de referencia del cobre.

En principio, parece adecuado ajustarse a una nueva realidad de ingresos estructurales de manera gradual, ya que incluso los cambios de parámetros estructurales tienen un componente cíclico imposible de aislar. Esto permitiría evitar ajustes en un solo año (típicos en periodos de bonanza) o una política que no reacciona a estos cambios (propia de tiempos malos).

(iii) Desvíos fiscales ex post. Considerando los desvíos ocurridos en los últimos años, parece imprescindible establecer ex ante las consecuencias para la política fiscal de un resultado estructural ex post distinto a la meta comprometida.

Como en el caso alemán, parece adecuado que estos desvíos se deshagan de forma gradual (aunque más rápidamente que lo que se discute en el punto siguiente). Para ello, es necesario acumular los desvíos contablemente en una cuenta auxiliar y estructurar una sensibilidad del esfuerzo fiscal a la acumulación de esta cuenta. Se podría evaluar si es o no necesario deshacer desvíos que se producen por shocks de inflación. En principio, podría ser deseable desde el punto de vista de la estabilización macro no deshacerlos.

(iv) Sensibilidad del esfuerzo fiscal al nivel de deuda. Considerando que algunos pasivos contingentes se han ido atenuando (pensiones y capital del Banco Central), cabe discutir el nivel de déficit/superávit estructural más

26 Estas recomendaciones están en línea con las reconocidas por varios expertos en FMI (2019).

apropiado. El guarismo de superávit de 1%, existente durante la década pasada cuando se ideó la regla del balance estructural ya no parece necesario, pero sí es importante tener alguna métrica deseada que permita tener una orientación para el mediano o largo plazo. Un camino que parece recomendable es tener un nivel de deuda al PIB deseado o como objetivo de largo plazo, y hacer esfuerzos de manera de acercarse a ese nivel paulatinamente, tanto desde arriba como abajo de este número. En la medida que la deuda se eleve de ese nivel adecuado se debería proponer un resultado fiscal más exigente.

Lo anterior es relevante dado la constatación de que, si bien la regla fiscal ha tenido una orientación cíclica medianamente adecuada, no tiene un ancla fiscal de mediano plazo explícita. Luego, se sugiere vincular la meta para el balance estructural a objetivos de mediano plazo de la posición financiera del Gobierno. Más aun, este vínculo es necesario para que la deuda del gobierno sea estable. De hecho, el anexo A ilustra con un modelo simple que la regla fiscal actual no garantiza una sostenibilidad de los pasivos netos del Gobierno a no ser que la meta del balance estructural se condicione al nivel de endeudamiento público.

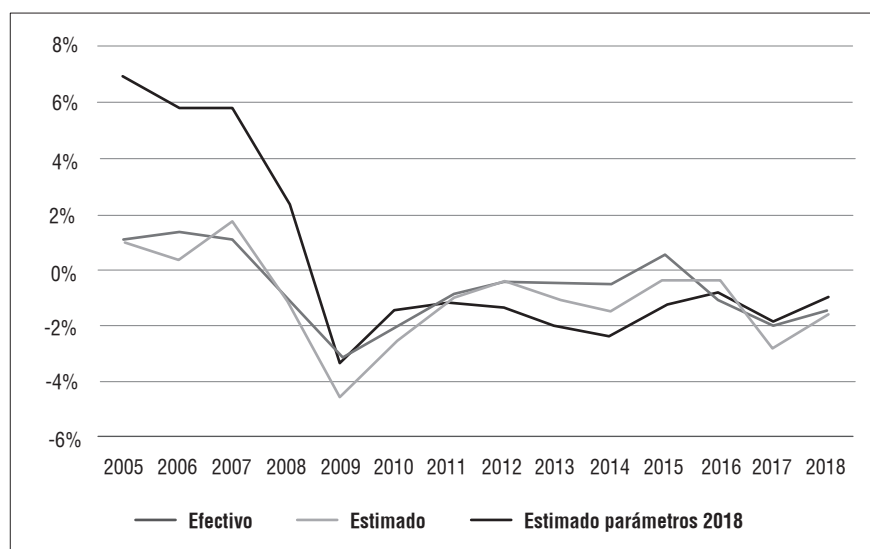
- (v) **Simplicidad y replicabilidad.** Es urgente simplificar el cálculo de la regla fiscal de manera de hacerla fácilmente replicable. La regla se ha ido complejizando en el tiempo y no hay razones para no tener cálculos más simples. La complejidad y la imposibilidad de poder replicar sus cálculos atenta con la credibilidad de la regla fiscal del balance estructural. La falta de credibilidad puede terminar minando la eficacia de la regla como herramienta para evaluar la orientación de la política fiscal²⁷.

Medina (2018) propone un cálculo simple para el balance estructural que podría ser validado. Los detalles de cómo esta estimación puede ser implementada están en el anexo B. Usando la información de los parámetros estructurales de cada año y utilizando una estimación de las elasticidades para los efectos del PIB y precio cobre en los ingresos fiscales es posible obtener una computación del balance estructural en el período 2005-2018 con esta metodología. La Figura 1 reproduce esta estimación junto con los valores efectivos del balance estructural en igual período. Esto ilustra que una metodología sencilla y replicable puede realizar una estimación del balance estructural basada en información pública de los parámetros estructurales y el balance efectivo, sin tener que depender de toda la complejidad desagregada y detallada de la metodología actual.

²⁷ Medina y Soto (2014) muestran cómo la falta de credibilidad en una regla fiscal puede reducir su efectividad como herramienta de estabilización macroeconómica.

Adicionalmente, una metodología sencilla podría ser una herramienta para desarrollar análisis complementarios. Por ejemplo, uno podría construir una serie del balance estructural con los mismos parámetros estructurales más recientes. Lo propuesto no pretende cambiar la historia de los objetivos de este balance, sino más bien entregar antecedentes para una visión contrafactual que puede informar sobre la posición fiscal en distintos momentos del tiempo, eliminando los cambios en los parámetros estructurales. La línea negra de la Figura 1 realiza este tipo de estimación, usando los parámetros del año 2018 para estimar el balance estructural.

FIGURA 1. **Balance cíclicamente ajustado. Efectivo, estimado y contrafactual (% del PIB potencial)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dipres.

Reflexiones finales

Chile ha tenido un comportamiento fiscal bastante admirable en el último cuarto de siglo. Sin embargo, se percibe una tensión fiscal creciente y una gradual pérdida del consenso político sobre la importancia de la responsabilidad fiscal. En esta nota se proponen varios cambios en la institucionalidad fiscal que, implementados simultáneamente, deberían mejorar los incentivos políticos y apuntalar el apoyo técnico para facilitar una mejor política de este tipo. Estos cambios generarían un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal, el cual sería más robusto en resguardar una política fiscal sana y sostenible.

Los beneficios de tener finanzas públicas sanas son múltiples. Entre los más importantes destacan: (a) se logra un nivel de tasas de interés real promedio más bajo, favoreciendo la inversión privada y el acceso al crédito; (b) se logra un acceso más conveniente a los mercados internacionales de deuda; (c) el país, como un todo, absorbe de mejor manera los distintos shocks externos (con menor volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio), evitando exacerbar los ciclos; (d) se da más espacio a la política monetaria, por ejemplo, pudiendo diferir más del ciclo monetario internacional si fuese necesario; (e) se da el espacio para que la política fiscal pueda desplegarse de manera activa y contracíclica en momentos excepcionales (por ejemplo, en caso que las tasas de interés lleguen a un límite inferior).

La disciplina fiscal no significa sustituir las decisiones que democrática e informadamente debe tomar el país respecto del tamaño del Estado, tomando en cuenta sus costos y beneficios. Pero sí significa que, dada una carga tributaria, hay cierto nivel de gasto que se puede sostener en el tiempo y viceversa. La responsabilidad fiscal no debería tener una matriz ideológica. Es por el bien común de todos y especialmente de las generaciones futuras.

Anexo A: Sostenibilidad de la deuda del Gobierno en un modelo macroeconómico sencillo

El propósito de este anexo es ilustrar la racionalidad macroeconómica de que la meta del balance estructural debiera depender del nivel de endeudamiento del Gobierno. La regla del balance estructural actual no tiene una especificación que garantice necesariamente una sostenibilidad financiera del Gobierno. Para considerar de forma sencilla esta última problemática desarrollaremos un modelo simple: la lógica de la derivación para garantizar una dinámica de deuda no explosiva que sigue el enfoque desarrollado por Bohn (2008) y profundizado por D'Erasmus et al. (2015).

Para abstraernos del detalle de cómo otros factores afectan el PIB supondremos que la brecha PIB puede expresarse de la siguiente forma:

$$(A.1) \quad y_t - \bar{y}_t = \theta (g_t - \bar{g}) + \varepsilon_{y,t}$$

donde la brecha PIB está definida como la diferencia (en logs) del PIB efectivo, y_t , y el PIB tendencial, \bar{y}_t , g_t es el nivel de gasto fiscal primario (sin pago de intereses netos) como porcentaje del PIB y \bar{g} es su nivel de largo plazo. La variable $\varepsilon_{y,t}$ captura otros factores que afectan el PIB y el parámetro θ mide el tamaño del multiplicador fiscal del gasto en el PIB. La restricción presupuestaria del Gobierno puede escribirse de la siguiente manera:

$$(A.2) \quad b_t = (1 + r) b_{t-1} + g_t - \tau_t$$

En esta última expresión b_t es el nivel de endeudamiento neto del Gobierno como porcentaje del PIB al final de período t , τ_t son los ingresos fiscales

como porcentaje del PIB y r es la tasa de interés de la deuda del gobierno (neta del crecimiento del PIB tendencial). Los ingresos fiscales dependen de la brecha PIB de la siguiente forma:

$$(A.3) \tau_t = \bar{\tau} + \varphi (y_t - \bar{y}_t) + \varepsilon_{\tau,t}$$

donde $\bar{\tau}$ es el nivel de largo plazo de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB y $\varepsilon_{\tau,t}$ son otros factores transitorios que pueden afectar los ingresos fiscales más allá de la brecha PIB. El parámetro φ es la elasticidad de los ingresos fiscales a la brecha PIB.

La regla del balance estructural establece que el gasto primario como porcentaje del PIB está en función de una estimación de los ingresos estructurales o de largo, descontando el pago de intereses del endeudamiento del Gobierno. Al monto anterior se le realiza un ajuste según el objetivo de balance estructural establecido por la autoridad. Los ingresos estructurales se estiman descontando de los ingresos fiscal efectivos, τ_t , el efecto de la brecha PIB, $\varphi(y_t - \bar{y}_t)$, implicando que:

$$(A.4) g_t = \bar{\tau} + \varepsilon_{\tau,t} - r b_{t-1} - b e_t$$

donde $b e_t$ es la meta del balance estructural establecida para el período t . Estableciendo que en el largo plazo $\bar{g} = \bar{\tau}$, obtenemos por simplicidad que el nivel de endeudamiento neto del gobierno sería $\bar{b} = 0$. Usando esto último y combinando (A.1) – (A.4), se obtiene que:

$$(A.5) b_t = (1 + r\varphi\theta) b_{t-1} - (1 - \varphi\theta) b e_t - \varphi\theta\varepsilon_{\tau,t} - \varphi\varepsilon_{y,t}$$

Usando (A.5) podemos analizar la sostenibilidad fiscal basada en determinar si b_t es una variable estacionaria o no. Si b_t es estacionaria tendremos que el endeudamiento del Gobierno es sostenible. En cambio, si b_t es no estacionaria, estaremos en una situación en la cual la deuda se torna insostenible.

Por ello, cobra importancia si la meta del balance estructural, $b e_t$, depende o no del nivel de endeudamiento. Si no depende del nivel de endeudamiento, la sostenibilidad de dependerá exclusivamente de si $(1 + r\varphi\theta) < 1$. Por lo tanto, en el caso que la tasa de interés es positiva, $r > 0$, podemos concluir que la deuda del gobierno es explosiva toda vez que el multiplicador fiscal y el efecto brecha PIB en los ingresos fiscales son positivos ($\theta > 0$ y $\varphi > 0$). En consecuencia, la regla del balance estructural no garantiza necesariamente sostenibilidad del endeudamiento del gobierno.

¿Cómo restaurar la sostenibilidad del endeudamiento del Gobierno en este contexto? Una alternativa sería condicionar la meta del balance estructural al nivel de la deuda del gobierno:

$$(A.6) b e_t = a b_{t-1} + \varepsilon_{e,t}$$

Combinado (A.5) y (A.6) se llega a que:

$$(A.7) \quad b_t = (1 + r\varphi\theta - (1 - \varphi\theta)\alpha) b_{t-1} - (1 - \varphi\theta) \varepsilon_{e,t} - \varphi\theta\varepsilon_{\tau,t} - \varphi\varepsilon_{y,t}$$

Por lo tanto, la sostenibilidad podría garantizarse si

$$1 + r\varphi\theta - (1 - \varphi\theta)\alpha < 1, \text{ lo cual es equivalente a } r\varphi\theta < (1 - \varphi\theta)\alpha$$

De esta forma, si el esfuerzo fiscal establecido en la meta del balance estructural es función del nivel de endeudamiento del Gobierno ($\alpha > 0$) se podría garantizar la sostenibilidad de esta deuda.

Anexo B: Estimación sencilla del balance estructural

Este anexo describe una versión bien simplificada para calcular los ingresos cíclicos atribuidos al PIB y el precio del cobre. En primer lugar, suponemos que los ingresos cíclicos no cobre como porcentaje del PIB en el año t pueden ser aproximados por:

$$(B.1) \quad \tau_t^{nc} = \gamma_y (y_t + y_{t-1})/2,$$

donde γ_y es la elasticidad de los ingresos fiscales no cobre como porcentaje del PIB a la brecha PIB, y_t es la brecha PIB medida como la desviación logarítmica entre el PIB efectivo y PIB potencial. Se considera el promedio de la brecha PIB del año actual y pasado para capturar los rezagos habituales en la recaudación de ciertos impuestos.

En segundo lugar, consideramos que los ingresos cíclicos del precio del cobre en el año t se podrían estimar como:

$$(B.2) \quad \tau_t^c = \gamma_c p_{c,t}$$

donde γ_c es la elasticidad de los ingresos fiscales cobre como porcentaje del PIB al precio cobre y $p_{c,t}$ es la desviación logarítmica entre el precio del cobre efectivo y el precio de largo plazo (expresados en dólares constantes). Combinando (B.1) y (B.2) podemos construir una estimación sencilla del balance estructural como porcentaje del PIB de la misma forma que lo hace la regla actual:

$$(B.3) \quad be_t = bal_t - \gamma_y (y_t + y_{t-1})/2 - \gamma_c p_{c,t}$$

donde bal_t es el balance fiscal devengado como porcentaje del PIB.

¿Qué valores elegir para los parámetros γ_y y γ_c ? Tomando el período 2005-2018 podemos realizar una regresión econométrica usando los datos de los parámetros estructurales de cada presupuesto, el balance fiscal efectivo y estructural ex post. Con ello, se obtiene una estimación promedio para γ_y y γ_c iguales a 0,205 y 0,063, respectivamente. Obviamente que las elasticidades pueden haber cambiado a lo largo de la muestra y, por lo tanto, podrían

recalibrarse con la información más reciente del efecto de la brecha PIB y brecha precio cobre en los ingresos fiscales. En particular, se podría usar la metodología actual y obtener estas elasticidades basadas en ejercicios de sensibilidad del balance estructural a cambios en los parámetros estructurales. Cabe destacar que esta metodología solo ilustra una forma de estimar el balance que sea más transparente y que dependa de menos supuestos, pero no es la única forma de hacerlo.

Referencias

- Alesina, R. y Tabellini, G.** (2007). Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task. *American Economic Review*, 97(1), 169-179.
- Alesina, R. y Tabellini, G.** (2008). Bureaucrats or Politicians? Part II: Multiple Policy Tasks. *Journal of Public Economics*, 92, 426-447.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledo, V., Mbaye, S. et al.** (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. IMF Working Paper 18/68.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID.** (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Editorial Planeta.
- Blinder, A.** (1997). Is Government Too Political? *Foreign Affairs*, 76(6), 115-126.
- Bohn, H.** (2008). The Sustainability of Fiscal Policy in the United States. En: Neck, L. y Sturm, JE. (eds.) *Sustainability of public debt*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Diaz Kala, F., Kim, Y., Lledo, V. et al.** (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, *IMF Technical Background Papers to Staff Discussion Note 18/04*.
- Céspedes, L. F. y Velasco, A.** (2014). Was this time different?: Fiscal policy in commodity republics, *Journal of Development Economics*, 106(1), 92-106.
- D'Erasmus, P., Mendoza, E. y Zhang, J.** (2015). *What is a Sustainable Public Debt?* NBER Working Papers 21574, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Dirección de Presupuestos de Chile, Dipres.** (2019a). Informe de Finanzas Públicas Segundo Trimestre de 2019. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-190033_Informe_PDF.pdf
- Frankel, J.** (2012). A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. En: Céspedes, LF. y Galí, J. (eds.) *Fiscal Policy and Macroeconomic Performance*. Banco Central de Chile.
- Frankel, J., Vegh, C. y Vuletin, G.** (2013). On Graduation from Fiscal Procyclicality. *Journal of Development Economics*, 100(1), 32-47.

- Hockett, R. C.** (2015). Recursive Collective Action Problems: The Structure of Procyclicality in Financial and Monetary Markets, Macroeconomies, and Formally Similar Contexts. *Journal of Financial Perspectives*, 3(2).
- Fondo Monetario Internacional, FMI.** (2018). *How to Select Fiscal Rules*. Fiscal Affairs Dept. Marzo, 2018.
- Fondo Monetario Internacional, FMI.** (2019). Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience. Larraín, F., Ricci, A. y Schmidt-Hebbel, K. (eds.)
- Lane, P. y Tornell, A.** (1999). The Voracity Effects. *American Economic Review*, 89(1), 22-46.
- Medina, J. P.** (2018). Estimación del Balance Estructural del Gobierno. Nota CFA, marzo.
- Medina, J. P. y Soto, C.** (2014). *Commodity Price Shocks and Imperfectly Credible Macroeconomic Policies in Commodity-Exporting Small Open Economies*. IMF Working Papers 14/33. Fondo Monetario Internacional.
- Olson, M.** (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rogoff, K.** (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics*, 100(4), 1169-1189.
- Unión Europea.** (2017). Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.
- Valdés, R.** (2019). Fiscal Policy in Chile: Some Comparisons and Concerns. En: Larraín, F., Ricci, L.A., y Schmidt-Hebbel, K. (eds.) *Enhancing Chile's Fiscal Framework*. Fondo Monetario Internacional.
- Wyplosz, C.** (2012). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, NBER Chapters. En: *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. National Bureau of Economic Research. Pp. 495-525.
- Yared, P.** (2019) Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend, *Journal of Economic Perspective*, 33(2), 115-140.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Medina, J.P., Silva, E., Soto, S. y Valdés, R. (2019). Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2019*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 153-182.