

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Serie Política Fiscal**

**67**

**CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA  
FISCAL EN CHILE: 1980-1993**

**Oswaldo Larrañaga**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Política Fiscal  
CEPAL / PNUD**

**CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA  
FISCAL EN CHILE: 1980-1993**

**Oswaldo Larrañaga**

**PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL  
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1995**

LC/L.891  
Abril de 1995

Este trabajo fue preparado por el señor Osvaldo Larrañaga J., Profesor-Investigador del Programa de Postgrado en Economía Ilades Georgetown University, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

|  | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| PREFACIO .....   | 5           |
| I. INTRODUCCION .....  | 7           |
| II. EL CONTEXTO MACROECONOMICO Y DE POLITICA FISCAL ...                    | 9           |
| 1. El entorno macroeconómico del período 1980-1992 .....                   | 9           |
| 2. La política fiscal del período 1980-1992 .....                          | 11          |
| III. CASOS DE EXITO EN REFORMAS TRIBUTARIAS .....                          | 13          |
| 1. Nivel de política tributaria .....                                      | 13          |
| 2. Nivel de administración tributaria .....                                | 16          |
| IV. CASOS DE EXITO EN POLITICA Y ADMINISTRACION DEL<br>GASTO PUBLICO ..... | 21          |
| 1. Nivel de política de gasto .....  | 21          |
| 2. Nivel de administración del gasto .....                                 | 28          |
| V. CASOS DE EXITO EN REFORMAS PRESUPUESTARIAS .....                        | 33          |
| 1. Nivel de políticas presupuestarias .....                                | 33          |
| VI. CONCLUSIONES .....   | 37          |
| Notas .....  | 38          |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 41          |

## PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Uno de los objetivos de la actual etapa del proyecto es identificar, seleccionar y sistematizar conocimiento de los más importantes aspectos exitosos de recientes reformas fiscales, con el propósito de extraer lecciones aprovechables en la formulación, diseño, implementación y/o evaluación de futuras reformas en la región.

El documento, elaborado por el Sr. Osvaldo Larrañaga, centra su atención en casos de éxito de reformas fiscales en Chile entre 1980 y 1993. Si bien las grandes reformas en materias tributarias, racionalización del gasto y tamaño del Estado tuvieron lugar en la década de los setenta, durante el período de estudio se implementaron una serie de reformas de carácter estructural tendientes a lograr una mayor estabilidad económica y a reforzar las políticas sociales, en un marco de crecimiento y equidad. A grosso modo, se identifican tres etapas: i) principios de los ochenta, con reformas en materia social guiadas con criterios de eficiencia, competencia, descentralización y análisis de costo-beneficio; ii) segunda mitad de los ochenta, con reformas presupuestarias orientadas a reducir la deuda fiscal y mantener niveles estables de gasto público como proporción del PIB; y iii) principios de los noventa, con reformas en el sistema tributario a fin de reforzar y aumentar el financiamiento de los gastos sociales. El trabajo se inicia con una caracterización de la economía chilena, para luego examinar los casos de éxito de reformas fiscales —en sus dimensiones tributaria, del gasto y presupuestaria— analizados a partir de sus componentes de política y/o de administración. En particular, focaliza en reformas del gasto público y de política presupuestaria, en términos de las políticas sociales en las áreas de educación y previsión, y los ajustes derivados de la crisis de la deuda, respectivamente. Se concluye con una sección de reflexiones sobre la experiencia chilena.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.



## I. INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objetivo presentar casos de éxito en materia de reformas fiscales para la economía chilena durante el período 1980 a 1992. Para tal efecto se identifican como áreas de interés el gasto público, la tributación y el proceso presupuestario, distinguiendo a su vez entre reformas de política económica o de administración del sector. Así, habrán seis "casilleros" de análisis a partir de la intersección entre ambas categorías.

El período a tratar predetermina los "casilleros" y temas de mayor relevancia para el análisis. En efecto, las grandes reformas fiscales en materia tributaria, racionalización del gasto público y reducción del Estado, tuvieron lugar durante la década de los setenta en la economía chilena. Por otra parte, el período 1980-1993 es pródigo en reformas en la política social, en ajustes relacionados con la crisis de la deuda y, a partir de 1990, incrementos en el gasto social asociados al proceso de transición democrática. Así, los "casilleros" de política de gasto público y política presupuestaria ofrecen el mayor número de casos de interés, mientras que aquellos atinentes a la política tributaria como a la administración del gasto, tributación o presupuesto, son menos relevantes para los fines de la investigación. Asimismo, los temas relacionados con la política social predominan el espectro de reformas en el gasto público, mientras que las políticas vinculadas al manejo macroeconómico de la economía son importantes en el área de la política presupuestaria.

Por otra parte, el concepto de "éxito" es relativo; una reforma o política puede ser exitosa según ciertos criterios y no según otros. Asimismo, una política podría haber sido exitosa si hubiesen regido condiciones "ambientales" distintas a las vigentes. De esta manera, el criterio seguido para identificar "casos de éxito" se ha basado en el objetivo explícito de la reforma o política, evaluada en el escenario macroeconómico esperado al momento de su implementación.

El trabajo se desarrolla en cinco secciones aparte de esta introducción. En la sección segunda se presenta una breve caracterización del período bajo análisis, que sirve de marco de referencia al posterior análisis. En la sección tercera se presentan los casos de éxito en materia de política y administración del gasto público. Las secciones cuarta y quinta presentan similar desarrollo para los casos tributario y de presupuesto. En una última sección se ofrecen las conclusiones generales.



## II. EL CONTEXTO MACROECONOMICO Y DE POLITICA FISCAL<sup>1</sup>

### 1. El entorno macroeconómico del período 1980-1992

El período 1980 a 1993 puede dividirse entre cuatro etapas macroeconómicas: pre-crisis (1980-1981); crisis y estabilización (1981-1985); ajuste y recuperación (1986-1989); y crecimiento bajo democracia (1990-1992). Las primeras tres fases transcurren bajo el régimen autoritario que gobierna el país entre 1973 y 1989. La última fase, de acuerdo a su denominación, tiene por fondo político el período de transición a la democracia iniciado en 1990.

Durante la década del setenta el gobierno militar y su equipo económico implementan una serie de reformas que desregulan, privatizan y abren la economía al comercio externo de bienes y de capitales. A diferencia del común de los países, el citado proceso de ajuste estructural ocurre en Chile en forma previa e independiente a la crisis de la deuda.<sup>2</sup> En 1982, después de varios años de expansión económica sustentados en la acumulación de deuda externa, se suspende el flujo de créditos externos y se deterioran los términos de intercambio y tasa de interés. Ello, unido a una tardía reacción de la autoridad económica, provoca una profunda crisis doméstica de liquidez y solvencia financiera. Como resultado de los factores anteriores, el PIB cae en 14% durante 1982 y la tasa de desempleo abierta, incluyendo los programas de empleo de emergencia, supera el 30% el año siguiente.

En estos años se implementan una serie de políticas para estabilizar la economía y normalizar la situación financiera de bancos, empresas y demás deudores. Entre estas destacan la contracción monetaria, la reducción del gasto fiscal, la elevación del tipo de cambio y un extenso programa de rescate financiero administrado por el Banco Central. Además, como consecuencia de la crisis pierden poder al interior del gobierno los grupos más liberales en lo económico. Ello motiva la implementación de políticas más heterodoxas y pragmáticas que las existentes (elevación de aranceles, trato selectivo para la agricultura y otras).

El período de ajuste y recuperación, 1986 a 1989, presenta una notable recuperación del PIB, el que crece a una tasa promedio de 7.4% anual, una fuerte caída de la tasa de desocupación, incrementos en la tasa de inversión y un notable auge de las exportaciones (véase Cuadro 1). Por otra parte, la tasa de inflación y el tipo de interés real se mantienen en niveles moderados y reflejan un estado de estabilidad macroeconómica. La política económica en este período apunta a dos objetivos estratégicos: la consolidación del modelo de economía de mercado y la generación de ahorro para

financiar la recuperación de la inversión y del crecimiento. Al respecto destacan: la privatización de empresas vinculadas al área de servicios públicos, la autonomía del Banco Central, la puesta en marcha del Fondo de Estabilización del Cobre, la reducción del gasto público, la reducción de la deuda externa a través de mecanismos de conversión y la mantención de un tipo de cambio real alto.

El último período, 1990-1992, corresponde al gobierno de transición democrática, el que declara su intención de mantener el modelo vigente de economía abierta de mercado a la vez que prevé un mayor esfuerzo en materia de política social y distributiva. Las principales políticas implementadas por el nuevo gobierno se dirigen a atacar el problema de la pobreza y la desigualdad. Entre ellas destacan el incremento en el gasto social financiado a través de una reforma tributaria que prevé alzas transitorias en los impuestos a la renta y el IVA, incrementos en el salario mínimo, y promulgación de una reforma laboral destinada a fortalecer el poder negociador de los trabajadores.

**Cuadro 1**  
**Principales Indicadores Macroeconómicos<sup>3</sup>**  
(promedios anuales)

|                                   | 1980-1981 | 1982-1985 | 1986-1989 | 1990-1992 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Crecimiento PIB                   | 6.7       | -1.5      | 7.4       | 6.4       |
| Inflación                         | 25.3      | 20.9      | 18.3      | 19.6      |
| Tasa desocupación <sup>1/</sup>   | 16.0      | 25.1      | 8.8       | 5.1       |
| Formación de Capital (% PIB)      | 19.8      | 13.3      | 20.0      | 23.3      |
| Tasa de Interés <sup>2/</sup>     | 11.4      | 11.3      | 8.0       | 10.1      |
| Salarios Reales <sup>3/</sup>     | 103.9     | 97.0      | 97.7      | 109.7     |
| Tipo de Cambio Real <sup>3/</sup> | 93.0      | 120.0     | 184.8     | 170.7     |
| Exportaciones <sup>4/</sup>       | 4271      | 3748      | 6137      | 9075      |
| Cuenta Corriente <sup>4/</sup>    | -3352     | -1715     | -720      | -346      |

Fuente: Banco Central  
<sup>1/</sup> Octubre-Diciembre;  
<sup>2/</sup> Colocación 90-365 días;  
<sup>3/</sup> Índice base 1980: 100;  
<sup>4/</sup> Millones de dólares.

A inicios del gobierno hubo cierta incertidumbre respecto de la marcha de la economía frente a políticas que inhibieran el proceso de crecimiento. La discusión en torno a la reforma tributaria de 1990 ilustra los argumentos de la polémica. Por una parte, hubo quienes enfatizaron los efectos negativos del incremento de impuestos sobre la inversión y el crecimiento económico. Por otra parte, el gobierno justificaba tales medidas como una inversión en estabilidad social, que favorecería en última instancia el crecimiento de la economía.

El tiempo ha favorecido la posición oficial. En el período 1990-1992 la economía ha crecido a un promedio anual de 6.4% y, más importante, el coeficiente de inversión alcanzaría una marca histórica de 25.9% en el año 1993. Las perspectivas futuras de crecimiento son auspiciosas, aun cuando la recesión internacional y su impacto sobre los precios de exportación desaceleraría la tasa de crecimiento de los próximos años.

## 2. La política fiscal del período 1980-1992

La política fiscal del período bajo análisis puede ser esquematizada a través de cinco hitos principales.

Primero, las finanzas públicas inician la década de los ochenta con una holgada situación superavitaria y una baja acumulación de deuda. Ello es producto de las grandes reformas efectuadas en los años setenta en materia de política tributaria, ajuste en el gasto público y privatización de empresas públicas. La posición inicial de las finanzas públicas hará posible que el sector público cumpla un importante papel en los desarrollos posteriores de los ochenta.

Segundo, una vez desencadenada la crisis financiera el Estado emprende un masivo programa de subsidios y reprogramaciones en apoyo a los deudores a través de las llamadas operaciones cuasifiscales. El agente público a cargo de la política de rescate financiero fue el Banco Central, a raíz de lo cual acumuló pérdidas patrimoniales en el orden de US\$ 9.000 millones. Posteriormente, el Fisco reconoció parte de la pérdida cediendo al Banco Central un bono por orden de US\$ 7.000 millones. El manejo de esta crisis sin desestabilizar la economía se debe en parte importante a la holgura preexistente en las finanzas públicas.

Tercero, entre 1979 y 1981 se introduce un conjunto de reformas en los sectores sociales que conforman las modificaciones estructurales de mayor trascendencia del período bajo estudio. Así, la previsión fue reformada a través de un esquema de capitalización individual administrado por entidades privadas que sustituyó al sistema de reparto a cargo de instituciones públicas. La educación se descentralizó al traspasarse a las municipalidades la administración de los establecimientos públicos. Al mismo tiempo, se instituyó una subvención por estudiante o "vouchers" y se alentó la entrada de oferentes privados. En educación superior se diversificó la estructura de instituciones oferentes, se incentivó la presencia del sector privado, y se reformó el esquema de transferencias fiscales. El sistema de salud público se reestructuró a través de una red de centros de atención primaria a cargo de las municipalidades, mientras que los hospitales quedaron bajo la tuición de entidades autónomas. Al mismo tiempo, se introdujeron mecanismos de transferencia de recursos basado en las prestaciones otorgadas y se permitió la operación de compañías de seguros de salud privados (ISAPRES). El desarrollo de las reformas en los sectores sociales fue notoriamente afectado por la posterior crisis financiera y su impacto sobre el gasto público. Las reformas lograron permanecer, pero su eficacia y popularidad sufrieron mermas importantes.

Cuarto, en el período de recuperación 1986-1989 se produce un nuevo ajuste fiscal. Este consiste en la reducción de salarios públicos, pensiones y subsidios monetarios, y tiene por finalidad generar excedentes fiscales y así contribuir al ahorro, inversión y crecimiento económico. Por otra parte, a partir de 1987 se produce un importante incremento en el precio del cobre y en los respectivos excedentes fiscales. Producto del ajuste en el gasto fiscal, el auge del precio del cobre, y los ingresos

originados en una última ronda de privatizaciones, el ahorro fiscal alcanzó a un 4.8% del PIB como promedio anual en el período 1986-1989. En 1988 el gobierno traspasó parte de la holgura fiscal al sector privado a través de una rebaja de impuestos (IVA e impuesto a la renta). Además, durante 1988 y 1989 se utilizaron los excedentes acumulados en Fondo de Estabilización del Cobre para prepagar deuda del fisco con el Banco Central. En suma, durante este período el sector público redujo su nivel de actividad en favor del sector privado y de la expansión general de la economía.

**Cuadro 2**  
**Principales Estadísticas Fiscales (% PIB)(1)**  
(promedios anuales)

|                           | 1980-1981 | 1982-1985 | 1986-1989 | 1990-1992 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ingresos corrientes       | 33.3      | 29.2      | 27.5      | 25.1      |
| Gastos corrientes         | 27.2      | 28.6      | 22.7      | 20.0      |
| Ahorro(2)                 | 6.1       | 0.6       | 4.8       | 5.1       |
| Superávit                 | 3.2       | -1.4      | 2.1       | 1.5       |
| Deuda externa (Mill US\$) | 5264      | 10719     | 14776     | 10647     |
| Deuda interna (Mill US\$) | 2237      | 4518      | 8042      | 7570      |

**Fuente:** Contraloría General de la República y Tesorería General de la República

**Notas:** (1) Las cifras fiscales corresponden al gobierno central y municipalidades. Las cifras de deuda al conjunto del sector público; (2) Incluye Fondo de Estabilización del Cobre.

Quinto, en el período 1990-1992 se produce un notable incremento en el gasto social que responde al lineamiento del nuevo gobierno respecto de aunar crecimiento y equidad. Así, el gasto en los rubros de educación, salud, vivienda, subsidios monetarios y programas de inversión social, se incrementa en un 21% en el citado período, previéndose un incremento de 46.4% entre 1990 y 1994. El financiamiento del mayor gasto fiscal ha sido responsabilidad central de la reforma tributaria aprobada en 1990 que, entre otras medidas, incrementó las tasas del IVA y del impuesto a la renta. Ello acontece en un contexto de mantención de los equilibrios fiscales y amortización de la deuda pública.

### III. CASOS DE EXITO EN REFORMAS TRIBUTARIAS

#### 1. Nivel de política tributaria

##### a) *Reforma Tributaria de 1990 para Financiar el Incremento en el Gasto Social*

Esta sección argumentará que la reforma tributaria conducente a recolectar recursos para fortalecer la política social del gobierno de transición democrática instaurado en 1990 ha sido exitosa en términos del objetivo explícito de proveer una mayor recaudación tributaria. Además, el incremento de impuestos no habría tenido efectos negativos evidentes sobre el crecimiento económico y funcionamiento general de los mercados.

La principal idea fuerza en materia económica del gobierno de transición democrática ha sido conjugar crecimiento económico con equidad a través de un refuerzo sustancial de la política social. Tal decisión responde a los elevados niveles de pobreza existentes y a la necesidad de integrar al conjunto de la población a la modernidad y frutos del crecimiento económico.<sup>4</sup> Para tal efecto se incrementa el gasto social en los programas tradicionales (salud, educación, vivienda, etc) y se crean nuevos programas destinados a promover la capacidad de generación de ingreso de las personas (capacitación de jóvenes, apoyo a la pequeña empresa, etc). Una acción suplementaria se realiza a través de reformas en el ámbito de la legislación laboral, que entregan un mayor peso específico a los trabajadores en el proceso de la negociación laboral.

El financiamiento del mayor gasto social proviene de la reforma tributaria, cuyo envío al Parlamento en 1990 fue una de las primeras iniciativas del nuevo gobierno. La relevancia que se entrega a este proyecto hace que el gobierno movilice su equipo político y económico, el que consigue aprobar y promulgar la reforma a menos de cuatro meses de iniciada la transición a la democracia. Al respecto, es importante destacar que la reforma se implementa a través de un proceso de negociación con la oposición política y gremios empresariales.

La reforma aprobada en 1990 contiene seis puntos centrales.<sup>5</sup> Cinco de ellos se refieren al impuesto a la renta y el restante al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las modificaciones son las siguientes: i) se amplía la base del impuesto a las ganancias desde las utilidades repartidas al total de las mismas; ii) se eleva la tasa del impuesto a las utilidades de un 10% al 15%, proveyendo recursos al Estado a través del desfase temporal entre el pago del impuesto por parte de la empresa y el crédito en el impuesto al ingreso de las personas; iii) se elevan las tasas y se endurece la base del impuesto perso-

nal al ingreso; iv) se obliga a los sectores agrícolas, minero y de transporte a tributar en base a renta efectiva antes que según el valor de la propiedad; v) se eliminan diversas brechas en el impuesto a la renta; vi) se eleva la tasa del IVA de un 16% a un 18%.

En los Cuadros 3-A y 3-B se presenta la evolución de la recaudación tributaria de los impuestos en moneda nacional.<sup>6</sup> Entre 1990 y 1992, la recaudación de impuestos creció en un 39.2% en términos reales, incrementando su participación en el PIB desde un 14.5% a un 17.5%. El resultado más significativo ocurre con el impuesto a la renta, cuya recaudación real se incrementa en un 89% en el transcurso de los citados años y que, en términos relativos al PIB, crece desde 2.6% a 4.2%. El IVA es el otro impuesto que presenta fuertes incrementos reales en su recaudación, ascendientes a un 39% entre 1990 y 1992. Además, se trata del impuesto más importante desde una perspectiva cuantitativa, aportando aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria en moneda nacional.

El incremento en las tasas tributarias del IVA e impuesto a la renta así como la modificación de la base del impuesto a las utilidades y global complementario, regían en principio hasta fines de 1993. Recientemente, en septiembre de 1993, el Parlamento a iniciativa del Ejecutivo ha aprobado una modificación a la reforma de 1990. Las principales modificaciones introducidas son las siguientes: una disminución de las tasas y tramos del impuesto al ingreso de las personas; incentivos tributarios al ahorro; incentivos a la inversión en educación a través de deducciones de impuesto a la renta; y correcciones a la doble tributación de empresas que tienen inversiones en el extranjero. Así, se prevé una disminución de la carga impositiva del impuesto a la renta, manteniéndose la tasa del IVA en un 18%. Tales desarrollos se reflejan en las cifras presupuestadas para 1994 (Cuadro 3), las que en particular presentan una caída en la recaudación del impuesto a la renta.

En términos globales, el incremento del orden de 50% en la recaudación tributaria previsto para el período 1990-1994 es un logro de primera importancia evaluado desde la perspectiva de la reforma: incrementar la recaudación fiscal para financiar el mayor gasto social.<sup>7</sup> La importancia de tal cifra se acrecienta cuando se considera que la base inicial de la recaudación tributaria ascendía a un 15% del PIB; esto es, se trata de incrementos sobre una base tributaria ya extendida.

**Cuadro 3-A**  
**Ingresos Tributarios (Índice 1990 = 100)**

|                       | 1990         | 1991         | 1992         | 1993(1)      | 1994(1)      |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Impuesto a la Renta   | 100.0        | 170.7        | 189.1        | 202.6        | 193.6        |
| Valor Agregado        | 100.0        | 117.9        | 138.9        | 148.2        | 166.6        |
| Productos Específicos | 100.0        | 111.0        | 117.0        | 117.5        | 121.6        |
| Comercio Exterior     | 100.0        | 102.0        | 107.0        | 101.2        | 112.3        |
| Otros Impuestos       | 100.0        | 104.8        | 129.2        | 38.2         | 32.8         |
| <b>Total</b>          | <b>100.0</b> | <b>123.2</b> | <b>139.2</b> | <b>141.9</b> | <b>151.4</b> |

Fuente: Sobre la base de DIPRES: "Estadísticas de las Finanzas Públicas 89-92" y sobre la base de Proyectos de Ley de Presupuesto 1993 y 1994.  
Nota: (1) Presupuestado.

**Cuadro 3-B**  
**Ingresos Tributarios**  
(porcentaje del PIB)

|                       | 1990        | 1991        | 1992        | 1993(1)     | 1994(1)     |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Impuesto a la Renta   | 2.6         | 4.2         | 4.2         | 4.3         | 3.9         |
| Valor Agregado        | 7.1         | 7.9         | 8.5         | 8.6         | 9.2         |
| Productos Específicos | 1.9         | 2.0         | 2.0         | 1.9         | 1.8         |
| Comercio Exterior     | 2.4         | 2.3         | 2.2         | 2.0         | 2.1         |
| Otros Impuestos       | 0.5         | 0.5         | 0.6         | 0.2         | 0.1         |
| <b>Total</b>          | <b>14.5</b> | <b>16.9</b> | <b>17.5</b> | <b>17.0</b> | <b>17.1</b> |

Fuente: Sobre la base de DIPRES: "Estadísticas de las Finanzas Públicas 89-92" y la base de Proyectos de Ley de Presupuesto 1993 y 1994.  
Nota: (1) Presupuestado.

**Cuadro 4**  
**Evolución del Gasto Social**  
(Índice 1990 = 100)

|                            | 1990         | 1991         | 1992         | 1993(1)      | 1994(1)      |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Salud                      | 100.0        | 117.7        | 137.6        | 155.9        | 171.5        |
| Vivienda                   | 100.0        | 118.9        | 130.7        | 153.8        | 160.6        |
| Educación                  | 100.0        | 111.9        | 128.6        | 130.0        | 143.3        |
| Otros Programas            | 100.0        | 110.3        | 125.9        | 155.2        | 163.7        |
| Previsión                  | 100.0        | 104.0        | 110.3        | 132.1        | 134.7        |
| <b>Total</b>               | <b>100.0</b> | <b>109.4</b> | <b>121.0</b> | <b>139.0</b> | <b>146.4</b> |
| <b>Total sin Previsión</b> | <b>100.0</b> | <b>114.5</b> | <b>131.2</b> | <b>145.7</b> | <b>157.8</b> |

Fuente: Sobre la base de DIPRES: "Estadísticas de las Finanzas Públicas 89-92" Proyectos de Ley de Presupuesto 1993 y 1994.  
Nota: (1) Presupuestado. Supone asignación proporcional de reservas complementarias

Es importante destacar que la reforma tributaria no tuvo efectos negativos evidentes sobre la inversión y el crecimiento económico, como temían los sectores que se opusieron a la política el año 1990.<sup>8</sup> Como fuera indicado, el PIB creció a un promedio anual de 6.4% en el período 1990-1992, y la tasa de inversión se elevaría a una marca histórica de 26% durante 1993. A pesar del fuerte incremento que presenta la recaudación tributaria, el aumento de las tasas de los impuestos han sido razonables y, en el caso del tributo a la renta, de naturaleza transitoria. Lo anterior se deriva de bases tributarias extendidas y bajos grados de evasión.

Finalmente, el Cuadro 4 presenta la evolución del gasto social durante el período 1990-1994 (presupuestado para 1993-1994). Claramente, el producto de la reforma tributaria posibilitó un importante incremento en el gasto social. Este aumentó en términos reales en un 21% entre 1990 y 1992, previéndose un aumento de 46.4% para el período 1990-1994 en su conjunto. Entre 1990 y 1992 los avances más importantes ocurren en salud (38%), vivienda (31%), educación (29%) y otros programas sociales (26%). Para todo el período en consideración se presupuestan incrementos superiores al 50% en el caso de los programas de salud, vivienda y de otros programas sociales (grupo que incluye los nuevos programas sociales).

En suma, la reforma tributaria de 1990 presenta un caso de éxito de política tributaria medida por los fines de la reforma: incrementar los recursos fiscales para el gasto social. El diseño de la política fue compatible con la preservación de la inversión y del crecimiento. A lo anterior ayudó contar con un sistema tributario maduro y en buen funcionamiento.

## 2. Nivel de administración tributaria

### a) *El Caso del IVA*

Esta sección presenta el caso de la administración tributaria aplicada al caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la que ha entregado un exitoso resultado en términos de recaudación fiscal y tratamiento de la evasión tributaria.

La importancia del tema proviene del hecho que el IVA es la mayor fuente individual de ingresos fiscales (Véase Cuadro 5). En efecto, la recaudación de este impuesto ascendió a un promedio de 7.9% del PIB en el reciente período 1990-1992. Ello representó el 31% del total de ingresos corrientes del gobierno general y el 49% de los ingresos tributarios en moneda nacional (que excluyen la tributación a la minería estatal del cobre). Por tanto, los logros en materia de cumplimiento en el pago del impuesto y de control de la evasión son fundamentales para el estado de las finanzas públicas.

Al respecto, un reciente estudio elaborado por el Servicio de Impuestos Internos ha estimado la tasa actual de evasión del IVA en un 16.9%, cifra baja para los estándares internacionales. La tasa de evasión se define como la razón porcentual entre la recaudación efectiva y la teórica, esta última estimada en función de la base sobre la cual recae el impuesto. Además, las cifras históricas de evasión presentan una tendencia declinante a partir del año 1982.<sup>9</sup>

El IVA fue introducido en Chile a mediados de los años setenta en el contexto de reformas tributarias estructurales, que dieron origen a un sistema de impuesto de mayor racionalidad y eficiencia respecto al preexistente. El IVA, en particular, reemplazó a un impuesto a la compraventa, el cual gravaba en forma acumulativa (casca-da) a todas las transacciones a que estaba expuesto un bien o servicio en sus diversas etapas productivas. Tal impuesto, además de presentar dificultades en su administración y fiscalización, introducía importantes distorsiones en la asignación de recursos puesto que el precio de un bien o servicio dependía del número de transacciones intermedias a que estaba sujeto y, además, induce una forzada integración vertical de la industria. El IVA, en cambio, provoca solo distorsiones menores en la asignación de recursos; en particular, si se aplica la misma tasa impositiva a la generalidad de los bienes y servicios.

De acuerdo a la teoría económica, existe un conjunto de factores que determinan el grado de cumplimiento tributario que alcanza un sistema de impuestos.<sup>10</sup> Estos se relacionan con los beneficios percibidos en tributar (el uso de los impuestos);

la moderación en la carga impositiva; la equidad o justicia asociado a la estructura tributaria; la probabilidad de detección de la evasión y los castigos asociados; y la facilidad y conveniencia en el sistema de pagos.

**Cuadro 5**  
**Recaudación y Tasa de Evasión del IVA (%)**

|                | Recaudación<br>sobre PIB | Participación<br>en impuestos <u>1/</u> | Tasa de<br>Evasión |
|----------------|--------------------------|---|--------------------|
| 1980           | 8.84                     | 46.9                                    | 19.4               |
| 1981           | 9.90                     | 48.9                                    | 20.1               |
| 1982           | 9.77                     | 52.7                                    | 31.9               |
| 1983           | 8.47                     | 47.2                                    | 23.6               |
| 1984           | 8.82                     | 43.2                                    | 22.2               |
| 1985           | 8.56                     | 45.0                                    | 21.8               |
| 1986           | 8.39                     | 44.8                                    | 20.1               |
| 1987           | 8.04                     | 44.5                                    | 22.5               |
| 1988           | 7.52                     | 48.6                                    | 23.4               |
| 1989           | 6.80                     | 46.0                                    | 23.5               |
| 1990           | 7.05                     | 48.4                                    | 24.8               |
| 1991           | 7.86                     | 46.4                                    | 23.0               |
| 1992           | 8.49                     | 48.5                                    | 19.8               |
| 1993 <u>2/</u> | 9.18                     | 53.4                                    | 16.9               |

**Fuentes:** Tesorería General de la República. Tasa de evasión según Servicios de Impuestos Internos

**Notas:** 1/ Excluye impuestos minería estatal del cobre; 2/ Proyectado

El IVA es un impuesto que posee ventajas naturales en términos de eficiencia tributaria. Primero, se puede aplicar de modo homogénea a una base extendida de bienes y servicios. Ello permite obtener una elevada recaudación con tasas tributarias razonables, favoreciendo el cumplimiento de los contribuyentes. Segundo, se trata de un impuesto atractivo desde la perspectiva de su fiscalización. Ello puesto que en cada etapa de la cadena productiva se paga un impuesto por el valor de las ventas neto de las compras de insumos intermedios. El descuento requiere ser justificado a través de la correspondiente factura o comprobante del pago de impuesto en la etapa productiva previa. Así, cada contribuyente tiene un interés en exigir el pago del impuesto por parte del proveedor de insumos. En tal sentido, el impuesto se "cuida solo" hasta la fase final de comercialización, cuando el consumidor no tiene mayor incentivo para exigir el pago del impuesto por parte del comerciante. Los esfuerzos de fiscalización deben concentrarse por tanto en la etapa final de comercialización.<sup>11</sup>

Adicional a las características anteriores, la eficiencia tributaria presentada por el IVA en el caso chileno se debe a la política de administración tributaria seguida a partir de 1976, la que ha estado sujeta a un continuo proceso de ajuste y afinamiento a lo largo del tiempo. El peso de la administración tributaria reside en el Servicio de Impuestos Internos (SII). Esta institución es responsable de la implementación de la política tributaria, correspondiéndole optimizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y minimizar la evasión en el pago de los impuestos.<sup>12</sup>

Para cumplir con esta labor el Servicio de Impuesto Internos ha experimentado un importante proceso de modernización en el área de personal, gestión y desarrollo tecnológico.

La política seguida en materia de personal ha consistido en sustituir cantidad por calidad; contratando un mayor número de profesionales e incrementando el nivel general de remuneraciones. Tal proceso ha sido especialmente importante en el personal a cargo del rol de la fiscalización del cumplimiento tributario. Por otra parte, el régimen laboral del SII se ha separado del esquema tradicional vigente para el sector público. Así, el Director Nacional del SII es de confianza del Presidente de la República y cada funcionario del Servicio es de exclusiva confianza del Director. Ello otorga amplios poderes al Director para la expedita contratación y despido de personal, induciendo a la mayor eficiencia y probidad de la labor funcionaria.

En el área de gestión y administración se han introducido diversas innovaciones que apuntan a una mayor eficacia en la labor de optimizar la recaudación tributaria. Así, se han creado al interior del SII equipos especializados en el estudio y seguimiento de los sectores económicos más proclives a la evasión tributaria (agricultura, transporte, comercio). La focalización de los recursos del SII en las tareas de mayor importancia ha sido facilitada por la licitación externa de funciones no esenciales (digitación, aseo, etc.). Por otra parte, se ha diseñado un sistema de fiscalización que combina personal nacional y local en una estructura que favorece el control impersonal y objetivo del cumplimiento tributario. Además, ha habido una simplificación de los procedimientos de declaración y se ha facilitado el sistema de pago de los impuestos.

El área tecnológica presenta las principales innovaciones, destacando la temprana incorporación de la informática al sistema de control y fiscalización. Al respecto, cada contribuyente posee un rol único, que le identifica en sus transacciones económicas y financieras, así como en las operaciones tributarias. Toda esta información es insumida en un sistema centralizado, lo que permite al SII realizar múltiples ejercicios de consistencia entre el pago de impuestos y variables relacionadas con la base tributaria del contribuyente. Además, posibilita obtener los antecedentes completos de un contribuyente desde cualquier terminal de computación a lo largo del país. El sistema de informática es complementado por una red de comunicaciones móviles (teléfonos celulares, fax) que permite el control y verificación desde lugares específicos de fiscalización (carreteras, locales comerciales).

El SII utiliza una serie de procedimientos que facilita la mejor fiscalización tributaria. Entre estos destacan la razón débitos-créditos, que consiste en seguir la evolución temporal de este coeficiente (un indicador de evasión del IVA) y controlar aquellos casos que estén fuera de la norma; el control anillo, consistente en la revisión del transporte de mercaderías desde/hacia los grandes centros urbanos; y el seguimiento y control periódico de los contribuyentes que clasifican como de riesgo tributario medido a través de una serie de parámetros relacionados (método arco).

Por último es preciso destacar que la infraestructura descrita ha sido debidamente complementada por la indispensable voluntad política de hacer cumplir las obligaciones tributarias y castigar a quienes evaden. Así, en los inicios del IVA se fue excesivamente riguroso en el control y clausura pública de los locales comerciales que eran sorprendidos en evasión, aun cuando fuera de menor grado (no entregar boleta de ventas a un consumidor). Una acción permanente ha sido la entrega de información a los medios de comunicación sobre procesos judiciales por evasión de impuestos, de manera de mantener informada a la población de los riesgos de evadir. Recientemente, y en forma inédita, se ha extraditado desde otro país un importante empresario vinculado a la evasión del IVA, el que posteriormente ha sido encarcelado. Todo lo anterior ha permitido que la política de administración y control tributario sea creíble, insumo básico para su efectivo funcionamiento.

En suma, la modernización del Servicio de Impuesto Internos en los rubros de personal, gestión y tecnología, ha sido un factor de importancia central en la implementación y fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, convertido en la primera fuente individual de ingresos fiscales en Chile y sujeto a tasas de evasión bajas según estándares internacionales.<sup>13</sup>



#### IV. CASOS DE EXITO EN POLITICA Y ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO

##### 1. Nivel de política de gasto

###### a) *La Educación Privada Subvencionada*

En esta sección se argumentará que la experiencia chilena en materia de oferta privada de educación gratuita, financiada por el Estado e iniciada a principios de los ochenta, ha sido exitosa en términos de proveer alternativas de elección a las familias y brindar un servicio de mayor calidad que la contraparte pública.

La provisión privada de servicios sociales es un tema importante en la agenda para la reforma de la política social. Tal opción puede ser implementada a través de organizaciones privadas sin fines de lucro —ONGs, instituciones religiosas— o bien a través de organizaciones que tengan como objetivo explícito la generación de utilidades. Al respecto, se requiere evaluar los potenciales beneficios de la provisión privada —eficiencia productiva, adaptación a la demanda— versus los costos de monitoreo y regulación que aseguren una provisión adecuada del servicio.

La política bajo análisis se inscribe en la reforma educacional de 1980, la que pretendía modificar los rasgos de excesivo centralismo, ineficiencia y baja calidad, que caracterizaban al sistema educacional preexistente. La reforma de 1980 tuvo tres grandes lineamientos. Primero, se descentralizó el sistema de educación pública, traspasándose la administración de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Segundo, se reemplazó la asignación centralizada de recursos financieros por una subvención entregada a cada escuela según el número de estudiantes adscritos. Tercero, se impulsó la oferta privada de educación haciendo extensiva la subvención fiscal a establecimientos privados que proveyeran educación en forma gratuita.<sup>14</sup>

La subvención escolar se concedería en igualdad de condiciones a establecimientos municipales y particulares subvencionados, de manera de generar competencia entre las escuelas para atraer estudiantes e incrementar así sus ingresos. Se trata, por tanto, de una variante del sistema de "vouchers" o subsidio a la demanda, donde cada oferente recibe un pago por servicio prestado condicional a su previa elección por parte de los demandantes. Existen, sin embargo, algunas diferencias en el tratamiento de las escuelas. Así, mientras los establecimientos municipales no incurrir en gastos de capital puesto que la infraestructura física les fue cedida (antiguas escuelas públicas), los establecimientos privados subvencionados deben incurrir en tales gastos de capital. Por otra parte, las

municipalidades pueden destinar recursos adicionales a la subvención, con cargo a los ingresos del municipio. Lo mismo puede ocurrir en escuelas privadas pertenecientes a congregaciones religiosas, fundaciones vinculadas a empresas, etc.

Prácticamente en sus mismos inicios, el nuevo sistema educacional experimentó graves problemas financieros producto de la crisis macroeconómica y su efecto sobre las finanzas públicas. Así, la subvención real por estudiante disminuyó en un 25% en el período 1982-1985. Además, y a pesar de la sobredotación de algunas plantas docentes municipales, se prohibió el despido de profesores para evitar tensiones políticas adicionales en el complicado escenario de recesión y alto desempleo. A modo de compensación, se congeló la entrada de nuevos establecimientos privados y disminuir así la presión sobre las escuelas municipales. Las citadas restricciones se levantan en 1986, cuando empieza el período de recuperación económica y el gobierno reanuda la iniciativa política. Sin embargo, los aportes fiscales continúan deprimidos debido a la política de austeridad fiscal que persigue ahora canalizar recursos hacia el ahorro y la inversión.

Así, la evolución de la reforma educacional ha sido condicionada por la restricción fiscal de recursos; lo cual dificulta cualquier evaluación que se realice sobre el proceso de reforma. A pesar de lo anterior, hay dos indicadores que sugieren un éxito relativo de la política de apertura de la educación gratuita al sector privado: la matrícula de los estudiantes y los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE.

En el Cuadro 6 se presenta la evolución de la matrícula en educación básica y secundaria durante el período 1980 a 1992, distinguiendo según la dependencia municipal, privada subvencionada o particular pagada del establecimiento. Las cifras presentadas son claras para mostrar el fuerte incremento de la matrícula de los colegios privados subvencionados vis a vis la caída que presentan los establecimientos municipalizados. Así, los padres de familia habrían preferido el primer tipo de escuela, una prueba contundente de que la política de fomento del acceso de oferentes privados ha sido exitosa.<sup>15</sup>

Por otra parte, existen antecedentes objetivos que demuestran una mayor eficacia de las escuelas privadas subvencionadas. Al respecto, la prueba SIMCE mide el logro de objetivos pedagógicos a nivel de cuarto y octavo año básico, de modo que sus resultados miden la eficacia de la educación chilena. Al respecto, en el Cuadro 7 se presentan los resultados de las pruebas SIMCE de castellano y matemáticas para cuarto y octavo básicos para los años 1990 y 1991.<sup>16</sup> Aquí, las estadísticas son claras al mostrar un mejor resultado para los colegios privados subvencionados.<sup>17</sup>

Un aspecto a considerar es si la brecha en los puntajes SIMCE refleja diferencias en la calidad de las escuelas, o bien, si responden a factores socioeconómicos de los estudiantes asociados a insumos educativos como nutrición, hábitos de estudio, etc. Al respecto, en Aedo y Larrañaga (1993) se muestra que los establecimientos privados subvencionados siguen superando en puntaje SIMCE a los municipales, después de controlar por variables asociadas a la condición socioeconómica de los estudiantes e

insumos de las escuelas. Tales resultados refuerzan la conclusión que la introducción de oferentes privados en la provisión de educación subvencionada constituye un caso de éxito en políticas públicas en Chile.

**Cuadro 6**  
**Matrícula Niños por Dependencia: 1981-1991**  
(en miles)

| Años | Fiscal/Munic. | Part. Subvencionada | Part. Pagada |
|------|---------------|---------------------|--------------|
| 1981 | 2216.0        | 430.2               | 195.5        |
| 1982 | 2120.5        | 553.6               | 145.0        |
| 1983 | 2041.8        | 643.9               | 183.8        |
| 1984 | 1969.0        | 758.8               | 158.7        |
| 1985 | 1936.3        | 832.5               | 194.7        |
| 1986 | 1871.7        | 913.9               | 182.3        |
| 1987 | 1797.9        | 911.0               | 196.2        |
| 1988 | 1781.4        | 939.4               | 209.8        |
| 1989 | 1745.6        | 954.6               | 217.7        |
| 1990 | 1717.2        | 960.5               | 228.2        |
| 1991 | 1698.8        | 949.0               | 234.4        |
| 1992 | 1721.4        | 963.0               | 245.6        |

Fuente: Min. de Educación, Compendio de Información Estadística, 1992.

**Cuadro 7**  
**Resultados SIMCE para el Cuarto y Octavo Grado**  
**Según Tipo de Escuela: Años 1990 y 1991**

| Tipo de escuela         | 4to grado  |          | 8vo grado  |          |
|-------------------------|------------|----------|------------|----------|
|                         | Castellano | Matemat. | Castellano | Matemat. |
| Municipales             | 56.28      | 54.65    | 49.53      | 44.92    |
| Privadas Subvencionadas | 62.30      | 60.61    | 53.91      | 48.34    |
| Privadas Pagadas        | 79.31      | 78.76    | 69.84      | 68.60    |

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIMCE 1990 y 1991.

Todo lo anterior no implica que el tema de la educación esté superado en Chile. Todo lo contrario; existen importantes desafíos que deben ser asumidos en materia de financiamiento, calidad y gestión educacional.<sup>18</sup> Aquí sólo se ha argumentado que las escuelas privadas subvencionadas presentan un mejor resultado relativo a las escuelas municipales. Ambas modalidades, sin embargo, presentan importantes insuficiencias absolutas que es preciso superar.

b) *La Política de Financiamiento a la Educación Superior*

A partir de 1981 el financiamiento tradicional de las universidades, donde el Estado provee la mayor parte de los recursos a través de transferencias de libre disponibilidad, fue reemplazado por un sistema que combina el aporte fiscal y privado y que, además, vincula parte de los aportes fiscales a indicadores de insumos y resultados. En esta sección se argumentará que la citada reforma constituye un caso de éxito al basar la intervención pública en criterios más aceptables de equidad y eficiencia.<sup>19</sup>

El análisis sobre financiamiento universitario se fundamenta en la naturaleza de bien privado o público de las actividades que realizan las universidades. Así, la docencia de pregrado es un bien privado al proveer capacidades y destrezas que son remuneradas en el mercado y corresponde, por tanto, que su financiamiento sea responsabilidad de los estudiantes.<sup>20</sup> Excepciones que ameritan subsidios, son las carreras cuya rentabilidad social supera a la privada o becas selectivas a los jóvenes de escasos recursos como canal de movilidad social.

Por otra parte, son bienes públicos o poseen externalidades la investigación pura y la docencia de posgrado. La investigación entrega un producto que es útil para toda la sociedad, que no puede venderse en forma privada, mientras que la docencia de posgrados científicos está indisolublemente ligada a la investigación. Así, al Estado le compete fomentar y financiar tales actividades. Por otra parte, la investigación aplicada se encuentra en una categoría intermedia puesto que parte de sus beneficios son de carácter privado, correspondiendo al respecto un esquema de financiamiento mixto.

La modalidad que se utilice para transferir recursos públicos a las universidades es un determinante principal de su accionar. Al respecto, existen cuatro alternativas principales: transferencias de libre disponibilidad, financiamiento en base a insumos, en base a resultados, y transferencias de recursos a los estudiantes.<sup>21</sup> La primera modalidad, que ha sido tradicional en América Latina, carece de mecanismos de incentivo y control, resulta proclive a la ineficiencia en el uso de los recursos, y fomenta la impermeabilidad frente a las demandas del entorno.

Hasta mediados de la década de los setenta, las universidades chilenas eran prácticamente gratuitas y su financiamiento provenía de una transferencia estatal de libre disponibilidad. En la segunda mitad de la década se implementan los primeros cobros a través de esquemas de aranceles diferenciados. Pero la gran reforma de financiamiento ocurre en 1981, cuando se introduce un esquema de financiamiento diversificado orientado a que las universidades reciban aportes fiscales y privados, guiados por criterios asociados al uso de insumos y la generación de productos.

El aporte fiscal se entregaría a través de canales que cubren el espectro completo de posibilidades: transferencias de libre disponibilidad (aporte fiscal directo); traspaso de recursos en base a insumos (aporte fiscal indirecto); en base a resultados (fondos de investigación); y financiamiento para alumnos (crédito y becas). Al inicio de la reforma se previó un estado de régimen para el aporte fiscal consistente en un nivel 50% superior al de 1981, que se asignaría en tercios iguales bajo la forma de aporte directo, aporte indirecto y crédito universitario. Tal proyección fue abortada por las restricciones fiscales de los años ochenta.

En parte porque lo preveía la reforma, y en parte acuciadas por la presión financiera, las universidades recurrieron al incremento de aranceles de matrícula y a la venta de servicios para complementar los aportes fiscales. Así, el aporte privado se tornó paulatinamente importante en el financiamiento de las universidades, llegando a representar en 1991 por sobre el 50% de los ingresos del sistema universitario (netos de

endeudamiento). En dicho año, casi un 30% de los ingresos universitarios provino del pago de matrícula, con un arancel promedio de alrededor de \$400 000 anuales (\$ de junio de 1993). Aproximadamente la mitad de tales pagos se habría financiado con crédito; un requisito sustancial para compatibilizar el cobro por la educación superior con un acceso que no discrimine por restricciones económicas. Por otra parte, los ingresos por venta de servicios representaban en 1991 alrededor del 16% del total de ingresos universitarios; estas comprendían una heterogénea gama de actividades: investigación aplicada, consultorías a empresas, estudios de mercado, etc.

Por otra parte, el propio financiamiento fiscal se diversificó a través de los canales propuestos en la reforma. Como se muestra en el Cuadro 8, hacia 1992 un 52% del aporte se entregaba a través de un aporte directo, alrededor de 25% a través de fondos concursables en proyectos de investigación y captación de matrícula (aporte indirecto), y la fracción restante se distribuía a través de esquemas de ayuda a los estudiantes (créditos y becas) y de otros aportes institucionales (fondos de gestión y desarrollo).

Así, la experiencia chilena muestra que es factible el financiamiento mixto de las universidades. El aporte privado en materia de pago de matrícula es deseable desde una perspectiva de equidad, puesto que los beneficios de la educación son largamente internalizados por los futuros egresados. La disponibilidad de crédito, por su parte, es un requisito esencial en la consecución del requisito de equidad, puesto que independiza la decisión de estudiar del nivel de ingresos familiares. El financiamiento privado a través de venta de servicios es adecuado puesto que vincula la universidad con el medio social. Por otra parte, la intervención pública es necesaria en el financiamiento de la investigación pura, posgrados científicos, carreras de mayor rentabilidad social y ayuda a los estudiantes. La política de financiamiento de las universidades chilenas se aproxima bastante a este esquema.<sup>22</sup>

Sin embargo, la experiencia descrita presenta insuficiencias que pueden ser objeto de futuros ajustes. Así, es posible lograr una mayor sustitución del aporte fiscal directo por mecanismos más funcionales a la eficiencia y relevancia de las labores universitarias. Por otra parte, se requiere fortalecer la política de ayuda a los estudiantes a través de instrumentos que distingan claramente los fines relevantes: crédito, becas, o subsidios a ciertas carreras.<sup>23</sup>

**Cuadro 8**  
**Aporte Fiscales al Sistema Universitario (porcentaje)**

| Año            | 1981   | 1982   | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  |
|----------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aporte Dir.    | 93.21  | 76.84  | 66.20 | 65.25 | 65.08 | 64.05 | 63.49 | 57.26 | 52.07 | 52.42 | 54.05 | 51.75 |
| Aporte Ind.    |        | 9.81   | 12.30 | 10.46 | 10.43 | 10.48 | 10.43 | 10.78 | 15.30 | 14.39 | 13.63 | 11.96 |
| Créd. Alumnos  | 6.79   | 13.11  | 21.25 | 23.91 | 24.04 | 23.94 | 23.59 | 21.37 | 15.87 | 14.25 | 11.09 | 7.99  |
| Fondos Invest. |        | 0.25   | 0.24  | 0.38  | 0.45  | 1.54  | 2.50  | 4.07  | 7.58  | 8.44  | 8.61  | 12.51 |
| Otros          |        |        |       |       |       |       |       | 6.52  | 9.18  | 10.50 | 12.64 | 15.78 |
| Total          | 100.0  | 100.0  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| M\$ de 1993    | 102040 | 108033 | 91126 | 90490 | 83335 | 75163 | 73302 | 72773 | 72402 | 66483 | 71636 |       |

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Balances Universitarios.

c) *La Reforma Previsional*

Una de las reformas más importante introducida en el período bajo estudio fue el cambio del sistema previsional, desde un esquema de reparto y administrado por entidades públicas a uno basado en la capitalización individual y a cargo de Administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs) privadas. En esta sección se argumentará que la citada reforma fue exitosa en materia de su contribución a la acumulación de capital y a la mayor transparencia del sistema previsional. Los principales costos asociados a la reforma son el esfuerzo fiscal que financia la transición y los elevados márgenes de administración del nuevo sistema.

El antiguo sistema previsional estaba afecto a los típicos problemas de los sistemas de reparto administrados por el Estado. Así, una diversidad de instituciones (cajas) servían a distintos grupos ocupacionales, existía poca transparencia entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos, las consideraciones políticas eran importantes en la distribución de los beneficios, y el sistema presentaba un considerable déficit operacional.

La implementación de la reforma a inicios de los ochenta tuvo un carácter masivo. Una menor tasa de cotización (un mayor salario líquido) motivó a que la mayor parte de los cotizantes del antiguo sistema se trasladara al nuevo régimen previsional. El Estado asumió a través de un "bono de reconocimiento" las obligaciones con los migrantes que habían cotizado en el antiguo sistema. Cada cotizantes acumula sus propios fondos previsionales en forma similar a una cuenta de ahorros. Las AFPs invierten tales fondos en un portafolio de instrumentos financieros, sujetos a la garantía y regulación pública. Al momento de jubilar, los beneficiarios del nuevo sistema tienen la opción de retirar los fondos a través de un esquema regulado o bien, de acceder a una renta vitalicia con compañías de seguros. Por otra parte, existe una pensión mínima garantizada por el Estado, quien subsidia la brecha entre los fondos individuales acumulados y aquellos necesarios para financiar la pensión mínima.

El Cuadro 9 presenta las cifras de mayor relevancia para efectos de una evaluación de la reforma previsional. En primer lugar, destaca la masividad de la reforma. En efecto, hacia fines de 1992 más de 2.6 millones de trabajadores estaban ya cotizando en el sistema de AFP, correspondiendo a cerca del 90% del total de cotizantes a regímenes previsionales.<sup>24</sup> Cabe destacar, en todo caso, que la afiliación al nuevo sistema es obligatoria para los nuevos cotizantes.

En segundo lugar, destaca la importancia de los fondos acumulados. De acuerdo a lo indicado en el Cuadro 8, los fondos de pensiones representaban un 32% del PIB a fines de 1992. A este resultado ha contribuido el elevado número de cotizantes y las altas tasas de rentabilidad del período (13.4% como promedio anual). De particular relevancia ha sido la rentabilidad del último período, la cual ha estado asociada a un significativo incremento en el valor de las acciones.

La composición del portafolio de las Administradoras de Fondos consistía, en diciembre de 1992, de un 40.9% de títulos públicos, 33.8% de acciones de empresas,

14.2% de letras de crédito de instituciones financieras y 11.3% de depósitos a plazo. El gobierno ha mantenido una estricta regulación sobre las inversiones de los fondos de pensiones. Así, existen normas claras respecto del tipo de instrumentos de inversión que pueden utilizarse, así como respecto de la composición de inversión entre los distintos instrumentos financieros. Ello tiene por objetivo velar por la seguridad de los fondos previsionales y garantizar su mejor manejo técnico.<sup>25</sup>

**Cuadro 9**  
**Reforma Previsional**

| Años | Cotizantes<br>AFP (miles) | Fondo de<br>Pensiones/PIB | Rentabilidad<br>real del Fondo | Déficit Fiscal<br>Previsional/PIB |
|------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| 1981 | n.d.                      | 0.9                       | 12.7                           | 1.2                               |
| 1982 | 1060                      | 3.6                       | 26.5                           | 3.2                               |
| 1983 | 1230                      | 6.4                       | 22.7                           | 3.7                               |
| 1984 | 1360                      | 8.4                       | 2.9                            | 3.9                               |
| 1985 | 1558                      | 10.6                      | 13.4                           | 3.5                               |
| 1986 | 1774                      | 12.7                      | 12.0                           | 3.5                               |
| 1987 | 2023                      | 14.2                      | 6.4                            | 3.5                               |
| 1988 | 2168                      | 15.0                      | 4.8                            | 3.1                               |
| 1989 | 2268                      | 17.7                      | 6.7                            | 4.2                               |
| 1990 | 2643                      | 24.4                      | 17.7                           | 4.4                               |
| 1991 | 2487                      | 31.8                      | 28.6                           | 4.4                               |
| 1992 | 2546                      | 31.7                      | n.d.                           | n.d.                              |

Fuente: Boletín Estadístico SAFP y Ortúzar (1988), Arenas (1992) y Arrau (1992).

La magnitud de los fondos previsionales ha favorecido los niveles de ahorro e inversión de la economía chilena. Considere al respecto que el anterior sistema de reparto implicaba una transferencia intrageneracional entre cotizantes y beneficiarios; sin contribuir directamente al proceso de ahorro-inversión. Al respecto, la incidencia neta de la reforma sobre la acumulación de capital depende de la sustitución de ahorro privado y de la respuesta del ahorro público.

Es improbable que la acumulación (forzosa) de ahorro previsional haya inducido una sustitución de ahorro privado, puesto que quienes se cambian de régimen previsional no tenían necesariamente que ahorrar para la provisión de fondos de retiro. En el sistema de reparto tal función le corresponde al gobierno.<sup>26</sup> Por tanto, el comportamiento del ahorro público es la variable clave para evaluar el impacto de la reforma sobre los fondos de ahorro-inversión. Al respecto, si el gobierno financia la transición previsional con deuda pública, la caída de ahorro fiscal puede compensar el incremento en el ahorro privado (previsional), de modo que el ahorro global no se altera. Esta sería una alternativa válida, puesto que hace caer el costo de la reforma en sus beneficiarios, a través de impuestos futuros que financiarían el servicio de la deuda.

En el caso chileno, el gobierno decidió transferir a la generación presente parte significativa del costo de la transición previsional. Para ello introdujo una brecha entre ingresos y gastos fiscales (5.5% del PIB en 1980), de modo de financiar la reforma sin recurrir a endeudamiento. Sin embargo, la posterior crisis financiera y las operaciones

de rescate cuasifiscal obligó a realizar incrementos significativos de la deuda pública emitida por el Banco Central, parte de la cual fue absorbida por fondos previsionales. Se trata, en todo caso, de instrumentos financieros cuya solvencia ha sido garantizada por una política fiscal sólida y superavitaria (ver sección II).

Un importante beneficio del nuevo sistema previsional ha sido la transparencia de la operatoria aplicada. En efecto, toda persona cotizante del sistema tiene una clara noción de sus fondos acumulados a través de una libreta de ahorro que se actualiza permanentemente. Como fuera dicho, al momento de hacer efectiva la pensión, los fondos acumulados pueden ser retirados a través de un programa definido, o bien, pueden ser utilizados para adquirir una renta vitalicia en una compañía de seguros. La idea central es, en todo caso, una cercana y transparente relación entre cotizaciones y beneficios. En cambio, el antiguo sistema de reparto no poseía transparencia alguna entre los impuestos previsionales y la futura pensión. El sistema funcionaba con una compleja red de subsidios cruzados, intra e intertemporales, y estaba sujeto además a la manipulación política y tratos preferenciales.

Un costo adicional asociado a la reforma han sido los márgenes de administración del nuevo sistema. Estos se calculan en alrededor de un 30% de las cotizaciones previsionales, y reflejarían un rasgo de ineficiencia característico de los seguros de jubilación canalizados a través de esquemas de riesgo individual administrados por entidades privadas.<sup>27</sup>

En suma, la reforma previsional presenta beneficios claros en términos de acumulación de capital y de la transparencia del nuevo sistema, pero tiene costos en recursos fiscales y márgenes de administración y comercialización. En todo caso, el sistema ha sido ampliamente aceptado por la población y no existe ninguna propuesta seria para retornar al esquema anterior. Más aún, la experiencia está siendo implementada en otros países de la región. En tal sentido, la reforma previsional obtiene una evaluación positiva en términos netos.

## 2. Nivel de administración del gasto

### a) *El Proceso de Municipalización*

Esta sección analiza el proceso de municipalización desde la perspectiva de la administración del gasto público. Se argumentará que la división de las funciones públicas entre el nivel central y el nivel municipal obedece a criterios de eficiencia económica, el cual ofrece ganancias potenciales sobre la situación preexistente. En cualquier caso, se trata de un proceso en desarrollo, que aún no alcanza su plena consolidación.

Hasta mediados de los setenta la responsabilidad de los municipios en la entrega de servicios económicos era de poca importancia y se centraba básicamente en tareas relacionadas con el "aseo y ornato" de las respectivas comunas. Entre 1975 y 1981 se

dictan una serie de leyes que cambian radicalmente las funciones y atribuciones de las municipalidades. Al mismo tiempo, se incrementan los recursos disponibles, se profesionalizan las plantas de empleados municipales, y se flexibiliza el manejo presupuestario y financiero de estas entidades.

La asignación de funciones municipales realizada en el marco del proceso de descentralización chileno responde a lineamientos de optimalidad de acuerdo a la teoría de las finanzas públicas locales. Al respecto, es conveniente distinguir según la naturaleza de la intervención pública.<sup>28</sup>

Así, la provisión de bienes públicos debe ser efectuada en la escala territorial mínima consistente con la internalización de las externalidades correspondientes. Tal regla presenta múltiples ventajas desde una perspectiva de eficiencia: permite la expresión de preferencias diversas por los bienes públicos; posibilita mayor simetría entre beneficio y disponibilidad a pagar; favorece la eficiencia asignativa y disciplina las decisiones de elección pública en la medida que los usuarios internalizan los costos de producción del bien público; y facilita el control de los representantes públicos por parte de la comunidad. El criterio anterior es calificado por la eventual presencia de economías de escala en la producción del bien, que aconseja que las funciones especializadas sean provistas por instancias superiores del gobierno.

Por otra parte, las funciones públicas orientadas hacia la distribución de ingresos, así como la estabilización macroeconómica, pertenecen a la esfera del gobierno central. En particular, el caso de la función distributiva requiere de un tratamiento centralizado para evitar sesgos de selección adversa de probable aparición en un esquema descentralizado (inmigración de pobres y emigración de ricos en las comunas que ofrezcan mayores beneficios sociales). Por otra parte, el gobierno central bien puede delegar a las administraciones locales la implementación de las políticas distributivas; en particular, en aquellas instancias que posean mayores ventajas comparativas.

De acuerdo al postulado normativo, los municipios en Chile están efectivamente a cargo de la provisión de bienes públicos locales, cuyos beneficios se distribuyen entre los miembros de la comunidad local.<sup>29</sup> En el Cuadro 10 se presenta una sistematización de las funciones municipales en actual vigencia. Pertenecen a la categoría arriba citada los siguientes casos: la administración general del municipio, la protección del medio ambiente local, el aseo de las calles y la mantención de las áreas verdes, la regulación urbana, el alumbrado público, la recolección de basura, las actividades de deporte y recreación, y la construcción y mantención de calles, caminos y demás infraestructura comunitaria.

El financiamiento de estas funciones depende de los recursos propios de la municipalidad así como de fondos centrales que se destinan a financiar la inversión regional. A su vez, los recursos propios provienen directamente de tributos locales y cobro por servicios prestados, así como de un esquema de transferencias intermunicipales que redistribuye recursos desde las comunidades ricas a las pobres.

Por otra parte, existen funciones distributivas que la municipalidad provee por encargo o delegación del gobierno central. Este es el caso de los programas sociales de tipo asistencial: subsidios monetarios y construcción de viviendas sociales y de casetas sanitarias. El rol primordial de las municipalidades es identificar y seleccionar a los beneficiarios de los programas de acuerdo a normas aplicables a nivel nacional. En esta labor los municipios cuentan con ventajas comparativas por su cercanía a la población beneficiaria, permaneciendo exentos de responsabilidad en el diseño central de la política, la determinación de los beneficios y su financiamiento.

En un rango intermedio de funciones municipales se encuentra la administración de establecimientos educacionales y consultorios de salud primaria. Se trata de labores que conjugan características de bien público con elementos distributivos. Para realizar estas labores los municipios reciben financiamiento central, pudiendo complementar dichos aportes con recursos locales. Asimismo, el contenido de la labor educacional (currículum) puede ser responsabilidad compartida entre las instancia central y locales.

De esta manera, el esquema de descentralización territorial basado en las municipalidades ha sido bien diseñado y ofrece ganancias potenciales de bienestar respecto del esquema centralizado previo. Sin embargo, es preciso considerar que se trata de un proceso en fase de desarrollo y que ha estado sujeto a importantes limitaciones. Entre estas existen tres de especial relevancia.

**Cuadro 10**  
**Funciones Municipales en Chile**

| Categoría general            | Funciones específicas  |
|------------------------------|--|
| Administración General       | Operación del municipio<br>Promoción y regulación de la actividad comunitaria  |
| Regulación urbana            | Regulación de construcciones, tránsito y transporte.<br>Planificación urbana.  |
| Provisión de bienes públicos | Prevención riesgos y emergencias.<br>Protección del medio ambiente.<br>Aseo de calles.<br>Mantención parques y jardines.<br>Drenaje.   |
| Prestación de servicios      | Alumbrado público.<br>Recolección de basuras.  |
| Servicios sociales           | Administración establecimientos educacionales.<br>Administración consultorios de salud.<br>Asistencia social.<br>Construcción vivienda social y casetas.<br>Asignación de subsidios monetarios.<br>Deportes y recreación.<br>Promoción del empleo y la capacitación. |
| Inversión en infraestructura | Construcción y reparación de calles y caminos.<br>Construcción de infraestructura comunitaria.   |

Fuente: Marcel, (1993).

En primer lugar, el proceso de descentralización económica encontró una limitación importante en el carácter centralizado del régimen político imperante hasta 1989 y cuya institucionalidad en lo municipal duró hasta 1992. En efecto, durante este período las municipalidades estuvieron sujetas a un férreo control político por parte de las instancias superiores de gobierno, lo que impidió avanzar en fines esenciales a la descentralización como la participación de la comunidad en la toma de decisiones locales. La dependencia en lo político desperfiló, además, la labor autónoma e innovadora que debían efectuar los municipios en la búsqueda del bienestar de la comunidad local.<sup>30</sup>

En segundo lugar, el nivel de los recursos humanos a nivel de gobiernos municipales ha sido insuficiente para cumplir a cabalidad con los fines propuestos en el proceso de descentralización. Ello a pesar de importantes esfuerzos realizados en materia de capacitación y contratación de personal.<sup>31</sup> En parte las citadas insuficiencias se asocian con el tema de la dependencia política; por otra parte, constituyen la herencia de una tradición centralista que por largo tiempo restó espacios para la iniciativa local. En este último sentido, el proceso de descentralización debe revertir importantes patrones inerciales centrípetas.

Tercero, una prolongada restricción de recursos centrales para financiar la provisión de educación y salud locales ha forzado a las municipalidades a desviar recursos desde otros fines para compensar por tales falencias. A ello se suma la creciente rigidización de las plantas docentes y de trabajadores de la salud, lo cual atenta contra la necesaria autonomía municipal para lograr una eficiente administración de los establecimientos a su cargo.

En suma, el proceso de descentralización municipal realizado en Chile es consistente con una asignación eficiente de la administración del gasto público entre las instancias central y locales. Sin embargo, se trata de un proceso en desarrollo cuyos beneficios están aún pendientes.



## V. CASOS DE EXITO EN REFORMAS PRESUPUESTARIAS

### 1. Nivel de políticas presupuestarias

#### a) *Gasto fiscal estable: 1989-1994*

A partir de 1989 el gasto fiscal como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente estable, fluctuando entre un 18.2% y 18.9% (véase Cuadro 11). Ello responde al evidente propósito de mantener constante el tamaño del sector público en relación al nivel de actividad económica. Puede existir discusión respecto si tal nivel del gasto fiscal es o no adecuado, pero resulta indudable el mérito de estabilizar tal variable en torno a lineamientos de largo plazo, más allá de las holguras o restricciones coyunturales en el financiamiento público. En este sentido, la política de gasto estable constituye un caso de éxito en materia presupuestaria.

Idealmente, el nivel óptimo de gasto público es determinado por la autoridad política, que evalúa los beneficios de la acción pública con los costos asociados en términos de recaudación tributaria y sus efectos indirectos sobre la asignación de recursos.<sup>32</sup> Determinado tal nivel de gasto (expresado por lo general como fracción del PIB), se hace necesario garantizar consistencia entre el valor presente de los ingresos y gastos fiscales. Esta es un requisito esencial para sostener un patrón de gasto en el tiempo y es una derivación de la teoría del consumo permanente a la esfera fiscal. Luego, se precisa contar con algún arreglo financiero para tratar los shocks transitorios que alteran el flujo de ingresos. Al respecto, el objetivo es proteger el nivel estable de gastos de las fluctuaciones cíclicas o aleatorias a que están generalmente expuestos los ingresos fiscales. Lo anterior puede ser racionalizado a través de una función de preferencias intertemporal que satisfaga la propiedad tradicional de concavidad; la cual entre dos patrones de consumo de igual valor presente privilegiará aquel que presente un flujo de consumo más estable en el tiempo.

El objetivo implícito del gobierno de transición democrática ha sido mantener el nivel de gasto público en proporción de 18-19% del PIB. Ello a diferencia de lo acontecido durante la década pasada cuando un objetivo central de política fue la reducción del tamaño relativo del sector público en la economía (véase Cuadro 2). En la actualidad, los ingresos fiscales se han ajustado al nivel de gastos. En particular, la reforma tributaria de 1990 tenía por objeto financiar el incremento previsto en materia de gasto social. En la práctica, la recaudación tributaria adicional compensó la caída de los ingresos provenientes de la minería del cobre (Cuadro 11), que durante el período 1988-1990 fueron particularmente elevados debido a la situación de precios del mineral.

El tema de las fluctuaciones transitorias en los ingresos ha sido tratado con instrumentos: la deuda pública y el Fondo de Estabilización del Cobre (FEC). Respecto del primer punto, del Cuadro 11 se observa que la política presupuestaria ha consistido en mantener un patrón de gasto estable en un contexto de continuos superávits fiscales. Lo último está relacionado con una política de reducción de pasivos públicos, que será tratada en la próxima sección. A la vez, las fluctuaciones que presentan los superávits fiscales muestra el rol que juega la deuda pública en aislar el patrón de gastos de variaciones en el flujo de ingresos.<sup>33</sup>

Por otra parte, el Fondo de Estabilización del Cobre ha jugado un importante rol en el caso chileno. Este mecanismo hace obligatorio el ahorro de los excedentes fiscales originados en precios del mineral por sobre la tendencia de largo plazo, para utilizar los ahorros en períodos de baja en el precio. La importancia del FEC es evidente en el período 1989-1992, cuando se ahorran recursos promedios anuales de 1.75% del PIB.

Una ventaja adicional del mecanismo es reducir la presión política sobre los gobiernos. Al respecto, siempre existirán variadas y fundamentadas razones para incrementar el gasto público; presiones que son más importantes en períodos de generosa holgura fiscal. Un mecanismo como el FEC minimiza tales presiones, porque simplemente los excedentes no están disponibles, más allá de la buena o mala voluntad de un gobierno.<sup>34</sup>

**Cuadro 11**  
**Ingresos y Gastos del Gobierno Central**  
(Como % del PIB)

|                     | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993(1) | 1994(1) |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Ingresos Corrientes | 24.96 | 22.99 | 23.24 | 23.53 | 21.80   | 21.80   |
| Gastos Corrientes   | 18.24 | 18.20 | 18.86 | 18.17 | 18.87   | 18.21   |
| Ahorro Global       | 6.72  | 4.79  | 4.38  | 5.36  | 3.05    | 3.60    |
| Ahorro sin FEC      | 2.96  | 2.45  | 3.70  | 5.09  | 2.72    | 3.78    |
| Superávit           | 1.75  | 0.79  | 1.52  | 2.29  | 0.13    | 0.74    |

Fuente: TASC sobre la base de DIPRES: "Estadísticas de las Finanzas Públicas 89-92" y elaboración propia en base a Proyectos de Ley de Presupuesto 1993 y 1994.  
Notas: (1) Presupuestado.

Finalmente, la institucionalidad presupuestaria ha contribuido al manejo de la autoridad fiscal. Al respecto, el gobierno presenta anualmente al Parlamento un presupuesto, el cual puede ser modificado sólo en términos de reducción de gastos; el Parlamento no tiene prerrogativas para adicionar nuevos ítemes de gasto. En cambio, el Ejecutivo puede modificar a lo largo del año lo presupuestado a través de dos variantes. Primero, existe una reserva por concepto de operaciones complementarias que pueden ser utilizadas para cubrir gastos de probable aparición durante el ejercicio fiscal. Segundo, la proyección conservadora de escenarios macroeconómicos en el presupuesto fiscal ha dado lugar a holguras en los ingresos fiscales cuando el crecimiento de la economía o el precio del cobre resultan ser mayores a los presupuestados. De este

modo, la autoridad fiscal ha contado con espacios para modificar y ajustar la política de gastos públicos. A ello se suma el férreo control que se ha mantenido sobre la ejecución presupuestaria, el cual ha resultado impermeable a las numerosas presiones sectoriales que de una u otra forma han demandado recursos adicionales.

b) *Reducción de la Deuda Fiscal*

Un logro notable en la política presupuestaria en el caso chileno ha sido la reducción del nivel de deuda fiscal, desde un nivel de 93% del PIB en 1985 a un moderado 36% en 1992.<sup>35</sup> Se trata de una disminución importante en un período relativamente breve, que sitúa a los pasivos públicos en un nivel razonablemente bajo. Esta sección desarrolla un marco analítico que permite cuantificar los factores causales detrás de la reducción de la deuda.

La teoría económica no ofrece un marco analítico para efectos de la determinación de un nivel óptimo de endeudamiento.<sup>36</sup> Claramente, acudir al endeudamiento puede ser adecuado si se estima que los beneficios del gasto público recaerán en períodos futuros. Este es el caso de la inversión pública y de temas intergeneracionales como la transición previsional (ver sección IV). Por otra parte, es razonable financiar con endeudamiento grandes shocks adversos sobre las finanzas públicas. Un ejemplo al respecto lo constituye las operaciones cuasifiscales de la década de los ochenta. Por otra parte, hay variados motivos que apuntan hacia mantener un stock de deuda más bien reducido. Entre tales razones destacan la mayor flexibilidad en las finanzas públicas vis a vis las rigideces fiscales que se derivan de un elevado servicio de la deuda; y, más importante, la holgura que provee un nivel reducido de deuda para recurrir a su incremento en caso necesario. Al respecto cabe recordar que el bajo nivel inicial de deuda pública fue un elemento clave detrás de la extensa función de rescate que cumplió el sector público en los años ochenta.

Para efectos del análisis de las variables de relevancia en la reducción de la deuda, considere que el déficit fiscal (D) es igual al déficit primario (G-T) más el pago de intereses por la deuda pública interna (iB) y externa ( $r^*EB^*$ ). El déficit puede ser financiado con incrementos de la deuda pública interna y externa.<sup>37</sup> Expresado en términos nominales, se obtiene:

$$G - T + iB + r^*EB^* = \dot{B} + \dot{EB}^* \quad (1)$$

Un punto sobre la variable representa su variación en el tiempo. Dividiendo la expresión (1) por el producto nominal (PY) se obtiene el déficit como porcentaje del PIB:

$$\dot{b} + \dot{b}^* = (g - t) + (r - \delta)b + (r^* + \tau - \delta)b^* \quad (2)$$

Las letras minúsculas representan coeficientes respecto del PIB,  $\delta$  la tasa de crecimiento del producto real y  $\tau$  la tasa de devaluación real. De este modo, la variación del coeficiente deuda/PIB depende del déficit primario del gobierno, el stock de deuda y la diferencia entre la tasa de interés relevante y el crecimiento de la economía.

El Cuadro 12 presenta una cuantificación de la expresión (2) para la economía chilena durante el período 1986 a 1992. En otras palabras, allí se presenta una descomposición que permite identificar y cuantificar las variables que actúan en la reducción de la deuda fiscal.

Así, la política presupuestaria, que presenta superávits fiscales primarios en forma continua desde 1987, juega un rol principal en la disminución del coeficiente deuda/PIB en el período de análisis. En cifras, el superávit primario explica en un 49% la caída del stock de deuda desde un nivel inicial de 93% del PIB en 1985 al citado 36% en 1992.

**Cuadro 12**  
**Reducción de la deuda fiscal**

| Año            | deuda/<br>pib | $\dot{b} + b'$ | $(g-t)$ | $(r-\delta)b$ | $(r'-\delta)b'$ | $\tau b'$ | residuo |
|----------------|---------------|----------------|---------|---------------|-----------------|-----------|---------|
| 1986           | 88.7          | -4.2           | -1.0    | -1.9          | 0.5             | -4.3      | 2.5     |
| 1987           | 79.9          | -8.8           | -2.3    | -2.3          | 0.3             | -3.6      | -1.0    |
| 1988           | 63.8          | -16.1          | -5.8    | -2.3          | 0.3             | -6.4      | -1.9    |
| 1989           | 54.7          | -9.1           | -7.8    | -2.8          | -0.3            | 1.6       | 0.3     |
| 1990           | 51.3          | -3.4           | -3.4    | -0.3          | 1.4             | -1.4      | 0.3     |
| 1991           | 42.9          | -8.4           | -3.4    | -1.1          | 0.0             | -2.6      | -1.3    |
| 1992           | 36.0          | -6.9           | -4.1    | -1.9          | -1.2            | -2.3      | 2.6     |
| Acumulado      |               | -56.9          | -27.8   | -12.6         | 1.0             | -19.0     | 1.5     |
| Descomposición |               | (100.0)        | (48.9)  | (22.1)        | (-1.8)          | (33.4)    | (-2.6)  |

Un segundo factor de relevancia es la apreciación real del tipo de cambio y su efecto sobre las obligaciones externas expresadas en moneda nacional. Alrededor del 36% en la reducción del coeficiente deuda pública sobre PIB se debe a este efecto. Note, en todo caso, que la referida medición está referida a la variación porcentual del tipo de cambio nominal respecto del deflactor del PIB, el cual difiere de la medida tradicional para el tipo de cambio real.

También es importante el efecto crecimiento del PIB sobre la caída del coeficiente deuda/PIB. A modo de ejercicio se computa la variación del coeficiente deuda/PIB ante escenarios de crecimiento nulo y de 3% promedio. En tal caso, el coeficiente deuda/PIB en 1992 sería de 68.6% y 54.4%, respectivamente. De este modo, el crecimiento de la economía también contribuyó a la disminución de los pasivos públicos en relación al PIB.

En suma, la política presupuestaria consistente en la entrega de continuos excedentes fiscales ha sido un factor de primera importancia para explicar el importante descenso que ha experimentado la deuda fiscal. Ello es consistente con una mayor flexibilidad en las finanzas públicas y provee holguras frente a contingencias adversas en el futuro.

## VI. CONCLUSIONES

El trabajo ha examinado casos de éxito en materia de política fiscal en Chile en el período 1980-1993. En dichos años fueron de especial relevancia las reformas asociadas a los sectores sociales y aquellas relacionadas con el proceso de ajuste después de la crisis de la deuda. Es importante considerar que la dimensión de éxito de las reformas tiene un carácter relativo. Por lo general, todas ellas presentan aspectos que ameritan mejoras, o bien, han estado afectas a la acción de factores exógenos que han afectado su normal desarrollo.

Las reformas fiscales de carácter más estructural fueron aquellas asociadas a los sectores sociales e iniciadas hacia 1980. En el trabajo se ha destacado el caso de la provisión privada de educación básica y media subvencionada por el Estado; la política de financiamiento diversificado de la educación superior; y la reforma del sistema previsional. En materia de administración del gasto destaca el proceso de municipalización, que se desarrolla en forma paralela a las reformas anteriores.

En general, se trata de modernizaciones en áreas donde la intervención tradicional del Estado había derivado en sistemas sujetos a ineficiencias y a la entrega de un producto de baja calidad. Las reformas tienden a revertir tales características a través de la incorporación de criterios de competencia, descentralización, y un intento de internalización de beneficios y costos por parte de oferentes y demandantes.

En general, las citadas reformas presentan avances respecto de los sistemas preexistentes, y pueden evaluarse como exitosos aspectos centrales de las mismas. Sin embargo, es preciso enfatizar que se trata de éxitos relativos, y que es necesario seguir avanzando para lograr niveles de eficacia y eficiencia más satisfactorios que los actuales. En particular, la restricción fiscal de recursos de los años ochenta tuvo un importante efecto negativo sobre los resultados y la aceptación de estas reformas. Así también, el diseño de incentivos y la profundidad de la autonomía de los servicios admite claras mejorías.

Una segunda área que muestra rasgos exitosos es la política presupuestaria que desde la segunda mitad de los ochenta ha logrado dos resultados notables: la reducción de la deuda fiscal y, más recientemente, la mantención de un nivel de gasto estable respecto del PIB. Ambos logros son consistentes con un manejo oportuno y lúcido de la política fiscal macroeconómica. Más importante, ellos reflejan que la autoridad fiscal ha tenido un firme control de la elaboración y ejecución del presupuesto. Ello es particularmente notable en el contexto de la transición democrática iniciada en 1990;

cuando muchos temían que la previa acumulación de demandas sociales tendría un efecto pernicioso sobre la estabilidad macroeconómica del nuevo régimen político.

Finalmente, el sistema tributario ha alcanzado un grado de madurez destacable; se mida a través de la recaudación fiscal, evasión tributaria, extensión de la base tributaria y nivel de las tasas de los impuestos. En el trabajo se ha destacado el caso de la modernización del Servicio de Impuestos Internos y la fiscalización del IVA, que ilustran los avances obtenidos en una de las áreas más neurálgicas del sistema tributario. También se ha destacado el caso de la reforma de 1990 y su notable eficacia para incrementar la recaudación tributaria y proveer así recursos para financiar el mayor gasto social. Ello ocurrió en un escenario de fuerte crecimiento del ahorro, inversión y producto nacional. La compatibilización de ambos objetivos es una señal adicional del grado de madurez alcanzado por el sistema tributario.

### Notas

<sup>1</sup> Esta sección se basa parcialmente en Larrañaga (1992).

<sup>2</sup> En la mayor parte de los casos la crisis de la deuda gatilló el proceso de reformas estructurales.

<sup>3</sup> Las cifras de cuentas nacionales que se presentan a lo largo del artículo corresponden a las nuevas series (Julio de 1993).

<sup>4</sup> En 1990 un 40% de la población vivía bajo condiciones de pobreza, medida a través de un nivel de ingreso insuficiente para satisfacer el consumo de una canasta de necesidades básicas (Mideplan, 1992).

<sup>5</sup> Ver Larrañaga (1992)

<sup>6</sup> Excluye el impuesto a las utilidades de CODELCO.

<sup>7</sup> Note que una parte del incremento de la recaudación es explicado por el crecimiento de la economía. ¿Cuál es el efecto neto de la reforma sobre la recaudación? Si la elasticidad recaudación-ingreso es unitaria, la reforma explicaría un 57% del incremento en la recaudación y el crecimiento del PIB el 43% restante. Bajo una elasticidad de 1.1, los respectivos porcentajes son 47 y 53%.

<sup>8</sup> Ello como una aproximación de primer orden. No se dispone de modelos confiables que provean de una estimación contrafactual razonable del efecto de la reforma tributaria.

<sup>9</sup> Las cifras de evasión se refieren a la totalidad del IVA. Si se considera sólo la tributación nacional la evasión resulta más alta. Lo anterior se debe a la mayor facilidad que presenta la fiscalización del IVA a los bienes importados.

<sup>10</sup> Véase Yañez (1982).

<sup>11</sup> También es posible, aun cuando poco probable, que se produzca una cadena vertical y concertada de evasión en todas las etapas de producción.

<sup>12</sup> La recaudación de los impuestos está a cargo de la Tesorería General de la República, en el caso de los tributos nacionales, y del Servicio de Aduana para aquellos que gravan a las importaciones.

<sup>13</sup> Análisis más detallados sobre el particular aparecen en Fuentealba y Marshall (1990) y Servicio de Impuestos Internos (1993).

<sup>14</sup> Al respecto, véase Castañeda (1992), Aedo y Larrañaga (1993) y World Bank (1990).

<sup>15</sup> Algunos autores aducen que tal elección habría operado sobre la base de elementos superfluos. Sin embargo, el carácter masivo del traspaso de estudiantes, avalado por los resultados de los puntajes SIMCE, sugieren que la elección de los padres ha sido basado en elementos racionales.

<sup>16</sup> Estos resultados generalizan para otros años. Note que la prueba de cuarto y octavo básicos se rinden en años alternados.

<sup>17</sup> Los colegios privados pagados obtienen un puntaje SIMCE muy superior a los establecimientos subvencionados. Sin embargo, el gasto per cápita en los primeros es cinco o más veces superior respecto de los segundos.

<sup>18</sup> Véase al respecto Larrañaga (1994).

<sup>19</sup> La sección está referida al conjunto de universidades que reciben aporte fiscal (Consejo de Rectores). No se incluye en el análisis las universidades privadas creadas después de 1981, las que se financian con pago de matrícula. Referencias bibliográficas sobre esta materia son Consejo de Rectores (1992), Larrañaga (1992), Comisión de Estudios de la Educación Superior (1991) y Sanfuentes (1990).

<sup>20</sup> El desfase entre estudios y actividad laboral requiere de mecanismos de financiamiento-puente.

<sup>21</sup> Un análisis detallado se encuentra en Albretch y Ziderman (1992).

<sup>22</sup> Al igual que en el caso de la educación básica y media, la restricción de gasto fiscal de los ochenta dificulta una evaluación objetiva de estas materias.

<sup>23</sup> Véase a este respecto, Larrañaga (1994).

<sup>24</sup> Correspondiendo al 53% de la fuerza de trabajo. Por otra parte, el total de afiliados al sistema AFP era 4.43 millones, incluyendo cotizantes, activos no cotizantes y pasivos no cotizantes.

<sup>25</sup> Esporádicamente, surgen planteamientos que sugieren utilizar los fondos previsionales para solucionar los "grandes problemas nacionales".

<sup>26</sup> Alguna sustitución puede existir si las personas realizaban ahorros complementarios en el sistema antiguo; o estimando que tal precaución no es necesaria en el nuevo sistema.

<sup>27</sup> El punto es efectuado en Diamond (1993) y se refiere a costos de competencia y economías de escala.

<sup>28</sup> Véase al respecto, Campbell et. al (1991), Shah (1991) y Marcel (1993).

<sup>29</sup> En la terminología administrativa estas son llamadas funciones municipales.

<sup>30</sup> Sobre las limitantes políticas del proceso de descentralización véase, Razczynski y Serrano (1987 y 1988) y Racyinski (1991).

<sup>31</sup> Al respecto considere que el personal profesional y técnico como porcentaje del total municipal creció desde un 7.9% en 1975 a un 33% en 1988. (Castañeda, 1990, en base a información del Ministerio del Interior).

<sup>32</sup> En ocasiones, el proceso es más turbulento; los intereses sectoriales pueden sobrepasar a la autoridad fiscal, o bien ésta puede responder a intereses específicos antes que nacionales.

<sup>33</sup> Note que si el objetivo hubiese sido mantener estable el nivel de deuda pública (como fracción del PIB), la política óptima de excedentes hubiese consistido en superávits y déficit fiscales con valor promedio igual a cero.

<sup>34</sup> Al respecto, es ilustrativo que en Chile no han habido presiones para que los citados excedentes fiscales se hubiesen gastado. Tales excedentes, simplemente, no están en la discusión pública.

<sup>35</sup> La sección se centra en el tema de la deuda fiscal por su relación con la política presupuestaria. La deuda pública global, incluyendo el Banco Central, presenta una evolución similar.

<sup>36</sup> En cambio, existen recomendaciones analíticas que derivan en un tratamiento para las fluctuaciones de la deuda como acomodador de fluctuaciones transitorias del ingreso. Ver sección anterior.

<sup>37</sup> No se consideran los ingresos provenientes de la emisión de dinero pertenecientes al Banco Central; una institución autónoma desde 1989.

## BIBLIOGRAFIA

- Aedo C. y O. Larrañaga: "*Políticas Sociales II: El Caso de Chile*", *Revista de Análisis Económico*, Vol 8, N°2, Noviembre de 1993.
- Aedo C. y O. Larrañaga: "*Una Agenda para la Reforma de la Provisión de Servicios Sociales: El Caso Chileno*" en Aedo C. y O. Larrañaga (eds): *Una Agenda para la Reforma de la Provisión de Servicios Sociales*, ILADES-BID (en prensa).
- Albrecht, D. and A. Zimerman: "*Financing Universities in Developing Countries*" PHREE Background Paper Series, The World Bank, August 1992.
- Buiter, W. : "*A Guide to public debt and deficits*" *Economic Policy*, November, 1985
- Campbell, T. (with G. Peterson and J. Brakarz): "*decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Responses in Planning, Spending and Management*", Mimeo, Regional Studies Program, The World Bank, July 1991.
- Castañeda, Tarcisio: "*Para Combatir la Pobreza*", CEP, 1991.
- CEPAL: "*La Pobreza en Chile en 1990*". Mimeo, Octubre de 1991.
- Comisión de Estudios de la Educación Superior: "*Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*", Santiago, 1991.
- Consejo de Rectores: "*Financiamiento de los Estudiantes Universitarios*", Mimeo, 1992.
- Contraloría General de la República: Informe Gestión Financiera del Estado. Varios años.
- Diamond, P.: "*Privatization of Social Security: Lessons from Chile*". Conferencia Revista de Análisis Económico. Reunión Latinoamericana Sociedad Econométrica, Tucumán, Agosto de 1993
- Eyzaguirre N., y O. Larrañaga: "*Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile*" Documento de Investigación Ilades Georgetown N°30. Publicado en Serie Política Fiscal CEPAL, N°21, 1991.
- Fuentealba S., y J. Marshall: "*Políticas de reducción de la evasión tributaria. La experiencia Chilena 1976-1986*" Publicado en Serie Política Fiscal CEPAL, N°5, 1990.

- Larrañaga, O. y J. Marshall: "*Ajuste macroeconómico y finanzas públicas. Chile 1980-88*" Documento de Investigación Ildes Georgetown N°22. Publicado en Serie Política Fiscal CEPAL, N°6, 1990.
- Larrañaga, O.: "*Autonomía y déficit del Banco Central*". Colección Estudios CIEPLAN, Mayo de 1991.
- Larrañaga, O.: "*La política fiscal en Chile 1985-1991*". Mimeo CEPAL, 1992.
- Larrañaga, O.: "*Bases para un Esquema de Financiamiento Universitario*", Documentos de Investigación I-45, Programa de Postgrado ILADES-Georgetown, Junio de 1992.
- Larrañaga, O.: "*Políticas de financiamiento de la educación en Chile*" Mimeo, 1994.
- Marcel, M.: "*El proceso de municipalización en Chile*" Mimeo BID, 1993.
- Marcel, M.: "*Contabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: un estudio a partir de la experiencia chilena*", Mimeo BID, 1993.
- MIDEPLAN: Desarrollo Social, 1991.
- MIDEPLAN: "*Avanzando en Equidad: Un Proceso de Integración al Desarrollo 1990-92*", 1992.
- Raczynski, D. y C. Serrano: "*Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago*" Colección Estudios Cieplan, N°22, Diciembre de 1987.
- Raczynski, D. y C. Serrano: "*¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios en Santiago*" Colección Estudios Cieplan, N°24, Junio de 1988.
- Raczynski, D.: "*Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes*". Colección Estudios Cieplan, N°31, Marzo de 1991.
- Sanfuentes, A.: "*Políticas Económicas para la Universidad*", Programa de Postgrado ILADES-Georgetown, Santiago, 1990.
- Shah, A.: "*Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*", PRE Working Papers 726, The World Bank, July 1991.
- Servicio de Impuestos Internos: "*Modernización en el Servicio de Impuestos Internos*", Mimeo 1993.
- Tesorería General de la República: Informe Financiero del Tesoro Público. Varios años.
- World Bank: "*Social Spending in Chile*", 1990.
- World Bank: "*Chile. Subnational Government Finance*", October 1992.

## SERIE POLITICA FISCAL\*

- Nº Título:**
- 1 "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
  - 2 "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
  - 3 "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
  - 4 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
  - 5 "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
  - 6 "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
  - 7 "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
  - 8 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
  - 9 "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
  - 10 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
  - 11 "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
  - 12 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
  - 13 "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
  - 14 "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)\*\*
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)\*\*
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)\*\*
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)\*\*
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)\*\*
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)\*\*
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

---

\*\* Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACION DE LA EVASION DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASION FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 Y LC/L.823/Add.1)™
- 58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)™
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)™
- 60 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)™
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 Y LC/L.841/Add.1)™
- 62 "LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)™
- 63 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)™
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTION MACROECONOMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLITICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1991" (LC/L.889)
- 66 "POLITICA FISCAL, ESTABILIZACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MEXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE EXITO DE LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)