

Política fiscal *y protección social* en Chile

Alberto Arenas de Mesa

Subdirector

*Dirección de Presupuestos,
Ministerio de Hacienda
de Chile*

aarenas@dipres.cl

Julio Guzmán Cox

*Economista, Departamento
de Estudios,*

*Dirección de Presupuestos,
Ministerio de Hacienda
de Chile*

jguzmán@dipres.cl

La estabilidad del desarrollo y financiamiento del sistema de protección social, una de las prioridades de la política fiscal de Chile en los últimos años, ha contribuido a reducir la pobreza y la indigencia, especialmente a partir de la década de 1990. El manejo de las cuentas fiscales ha sido prudente y se ha privilegiado la mantención de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por encima de visiones de corto plazo. Aun así, la pobreza sigue siendo una realidad y los pobres continúan expuestos a drásticas reducciones de sus ingresos, lo que plantea desafíos relacionados con la modernización de la política fiscal y el desarrollo de un nuevo orden institucional del sistema de protección social. Este trabajo analiza tales desafíos y la relación entre los distintos papeles que ha desempeñado la política fiscal chilena en los últimos años.

I

Introducción

Entre las distintas funciones que ha cumplido la política fiscal en Chile en los últimos años, caben destacar las siguientes: i) ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y con ello ha potenciado el crecimiento económico; ii) ha generado un financiamiento estable y equilibrado del sistema de protección social que, entre otros factores, se ha desarrollado gracias a estas favorables condiciones, y iii) ha influido en la institucionalidad de las políticas sociales y del sistema básico de protección social. Este trabajo explora y profundiza estas funciones, indaga en sus relaciones y analiza cuán vinculados están unas con otras en la experiencia fiscal-social chilena de los últimos años.

La importancia cada vez mayor de la estabilidad fiscal viene particularmente al caso, dada la globalización de los mercados financieros. La creciente globalización de la economía y la integración de los mercados han generado grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo para las economías de América Latina. Junto con estas mayores oportunidades de crecimiento, sin embargo, la población de las economías emergentes, que ha visto incrementados sus ingresos, sus posibilidades de consumo y su bienestar, se ha tornado más vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. Al mismo tiempo que han aumentado los riesgos asociados a la mayor exposición de los países a factores externos, se han desarrollado mercados de seguros y mecanismos institucionales y no institucionales de protección.

En este contexto económico en permanente evolución, las políticas de protección social se tornan cada vez más relevantes no sólo por un concepto de equidad, sino como parte de una estrategia de desarrollo económico que permita que, una vez cubiertos los riesgos básicos, los sectores de menores ingresos adopten decisiones más proactivas para la superación de la pobreza. Al respecto, el sistema de protección social apunta a colaborar en la reducción de la vulnerabilidad o de los riesgos que enfrenta la población más pobre ante las perturbaciones, tanto internas como externas.

En los últimos años, una de las prioridades de la política fiscal ha sido el desarrollo del sistema de protección social y su financiamiento estable. Pese a que la reducción de la pobreza y de la indigencia y la lucha contra las inequidades han sido los ejes principales de la política social, la pobreza sigue siendo una realidad y los pobres continúan estando expuestos a que sus ingresos se reduzcan drásticamente.

Las recientes crisis económicas internacionales, que han afectado fuertemente a las economías de América Latina, ponen de manifiesto que muchas de ellas que se encontraban en situación de desequilibrio fiscal han debido realizar dolorosos procesos de ajuste económico, que en lugar de permitir paliar los efectos adversos de la crisis han profundizado su impacto. En el caso de la economía chilena, la compatibilización de un fuerte crecimiento del gasto social con una política fiscal sana y equilibrada le han permitido hacer frente a los períodos de crisis con un importante conjunto de medidas transitorias que han hecho posible suavizar los patrones de consumo básicos de la población de menores ingresos.

Así, el caso chileno se percibe como un ejemplo de manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y de conducción que ha privilegiado el mantenimiento de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por encima de visiones de corto plazo, y ha logrado compatibilizar un apoyo fiscal sostenido al desarrollo social con una importante disminución de la deuda pública.

En este contexto, es cada vez más importante asegurar una responsabilidad fiscal que permita administrar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible. Sin embargo, para reducir la volatilidad macroeconómica también es necesario permitir que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico. En Chile, la aplicación de la regla fiscal basada en mantener un superávit estructural de 1% del PIB apunta precisamente en esa dirección.

Se ha sostenido que mediante la aplicación de la regla de 1% del PIB se persigue que las decisiones relacionadas con el gasto público se tomen teniendo presentes las disponibilidades más permanentes de financiamiento, evitando comprometer gastos con cargo a holguras de ingresos de carácter pasajero propias del ciclo económico, así como reducir innecesariamente

□ El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores y no representa necesariamente el pensamiento de las instituciones a las que pertenecen.

te el nivel de actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca como beneficios asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos relacionados con el ciclo (Ministerio de Hacienda, 2002b). Se pretende que el balance estructural eleve tanto la transparencia como la flexibilidad en el manejo coyuntural de las finanzas públicas y contribuya a transformar la política fiscal en un instrumento central para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento a mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva de la protección social, el tema tiene singular relevancia, ya que de no preverse correctamente los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos en el tiempo. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

II

Política fiscal macroeconómica

1. Responsabilidad fiscal y protección social

A lo largo de los ciclos económicos de las últimas dos décadas, la responsabilidad fiscal ha adquirido una importancia creciente para el manejo económico y, en especial, para la gestión de las políticas sociales en América Latina. Los grandes ajustes de la década de los ochenta y la realidad actual de algunos países han demostrado con particular crudeza que una conducción poco responsable de las finanzas públicas puede tener consecuencias económicas y sociales muy negativas.

La importancia creciente de la estabilidad fiscal como instrumento clave para el desarrollo sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales es particularmente relevante en momentos en que la globalización de los mercados financieros es una realidad. El carácter procíclico de los capitales internacionales de corto plazo y la relevancia de la evolución de los términos de intercambio lleva a los países a concebir mecanismos de autoseguro —tales como fondos de estabilización— y de diversificación del riesgo —como las inversiones en el exterior— que permiten atenuar los efectos de las crisis económicas en las finanzas

La política fiscal no agota su responsabilidad cumpliendo su papel en la estabilidad macroeconómica y el financiamiento estable del sistema de protección social. Por el contrario, participa activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública y semipública en que operan las políticas y programas sociales. En otras palabras, la política fiscal no es neutra respecto de la institucionalidad de la protección social que se genera como consecuencia de su acción.

Este documento contiene cuatro secciones además de esta introducción. En la sección II se ofrece un resumen de la política fiscal macroeconómica y de la política de balance estructural. La sección III muestra el sistema de protección social y sus efectos en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso. La sección IV entrega las relaciones entre la política fiscal y la institucionalidad de los programas sociales, además de detallar los pasivos contingentes más importantes. Por último, la sección V presenta los comentarios finales y las conclusiones.

públicas (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Esto permite disminuir las probabilidades de tener que realizar ajustes en los presupuestos de los distintos programas sociales.

A lo anterior, hay que sumar que en los últimos años han variado las tendencias de la visión económica respecto de las finanzas públicas y su vínculo con la protección social. Se ha avanzado gradualmente de un análisis de corto plazo, centrado en la demanda agregada y la liquidez disponible para financiamiento, hacia una visión de mediano plazo centrada en la capacidad de satisfacer las necesidades de la población en momentos de crisis, en la sostenibilidad financiera, en los riesgos fiscales, en las restricciones presupuestarias intertemporales y en la eficiencia en la gestión pública.

En este contexto, el caso chileno se destaca como un ejemplo por la adecuada combinación del manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y el desarrollo sostenido de las políticas sociales.¹ Por encima

¹ Para un análisis de las principales reformas fiscales implementadas en Chile durante los últimos años, véase Marcel y Tokman (2002).

de visiones de corto plazo, se ha privilegiado el mantenimiento de los equilibrios y la eficiencia de la gestión, lo que se ha traducido en una mejor capacidad de respuesta frente a las demandas sociales generadas en momentos de crisis. En efecto, durante los años noventa se logró compatibilizar un apoyo fiscal sostenido para el desarrollo social, incluso durante el período de desaceleración económica (1998-2002), y disminuir la deuda bruta del gobierno central de 43,8% a 15,9% del PIB entre 1989 y 2002.²

Esta reducción del peso de la deuda pública tiene importantes consecuencias para el mantenimiento de un crecimiento sostenido y estable del gasto fiscal social, inclusive en momentos de crisis. Por una parte, la disminución del monto de la deuda ha permitido reducir parte importante de los recursos requeridos para pagarla, lo que tiene consecuencias directas en cuanto permite que la política fiscal disponga de un margen mayor para reorientar recursos hacia las áreas sociales. Por otra parte, mantener un bajo nivel de endeudamiento público externo es una medida que corresponde a una estrategia de autoprotección nacional que permite disminuir las probabilidades de tener que realizar ajustes fiscales cuando se elevan bruscamente las tasas de interés, a lo que hay que sumar la volatilidad de los capitales internacionales en momentos de crisis. Adicionalmente, la reducción de los niveles de endeudamiento público permite que el sector público sea más selectivo en el uso del crédito externo, como ha sido el caso de las operaciones de los bonos soberanos en el período 2000-2002, que fueron un avance para consolidar la posición financiera del país.

Por otra parte, la discusión de la política fiscal latinoamericana se ha centrado en la sostenibilidad financiera de largo plazo y muchas veces ha pasado por alto los efectos del sesgo procíclico de la política fiscal y del ciclo económico. Perry (2002) sostiene que ello es un error grave debido a que en América Latina las políticas procíclicas tienen un costo enorme en términos de crecimiento y bienestar, especialmente en el caso de los más pobres. Las políticas y reglas fiscales procíclicas —agrega— tienden a generar déficit y, por lo tanto, terminan siendo no sostenibles ni creíbles.

² En la actualidad, el nivel relativo de la deuda se compara favorablemente con las cifras disponibles para otros países. Así, por ejemplo, en el caso de los países más avanzados integrantes de la OCDE, la deuda bruta del gobierno general alcanzaba en promedio un 73% del PIB en 2001, con un valor mínimo de 18% del PIB para la República de Corea y un valor máximo de 132% del PIB en el caso de Japón. En cuanto a la comparación con otros países, la deuda bruta del gobierno general fluctúa entre 24% del PIB para la República Checa y 70% del PIB para Brasil (Ministerio de Hacienda, 2002a).

Es probable que la inestabilidad de las políticas fiscales sea una de las causas fundamentales de la volatilidad macroeconómica de América Latina (De Ferranti y otros, 2000). Por lo tanto, para que la trayectoria de las finanzas públicas sea sostenible, es de suma importancia asegurar la existencia de responsabilidad fiscal. Sin embargo, para reducir la volatilidad macroeconómica también hay que permitir que la política fiscal cumpla una función contracíclica, de modo de no sacrificar las políticas sociales en los momentos de crisis. Este es precisamente uno de los objetivos de la regla de política fiscal aplicada en Chile, cuyo análisis se presenta a continuación.

2. Balance estructural y regla de política fiscal: ¿rigidez o flexibilidad?

La política fiscal macroeconómica tiene dos grandes objetivos: cumplir una función estabilizadora de corto plazo y asumir un compromiso de sostenibilidad a largo plazo. En algunas economías, las presiones sociales o de grupos de intereses muchas veces llevan a subordinar el segundo objetivo al logro del primero, lo que puede desencadenar déficit fiscales no sostenibles. Si las reglas de política fiscal están bien diseñadas pueden conciliar estos dos grandes objetivos.

En este contexto, en el año 2000 se introdujo en Chile una regla explícita para la formulación, conducción y evaluación de la política fiscal consistente en mantener un superávit estructural del gobierno central equivalente a un 1% del PIB. A continuación se detallan sus objetivos, la construcción del indicador de la política fiscal y sus ventajas y limitaciones.

a) *Objetivos del indicador de balance estructural y de la regla de política fiscal*

Entre los objetivos específicos perseguidos por las reglas de política fiscal aplicadas en diversos países de la OCDE cabe mencionar los siguientes: i) asegurar la estabilidad macroeconómica; ii) aumentar la credibilidad de la política fiscal y contribuir a estabilizar la deuda pública; iii) asegurar la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo; iv) minimizar las externalidades negativas de los tratados internacionales, como en el Tratado de Maastricht), y v) reducir el sesgo procíclico de la política fiscal.

En el caso chileno, se ha sostenido que la regla de política fiscal ha tenido por objeto lograr que las decisiones relativas al gasto público se tomen teniendo en cuenta las disponibilidades de financiamiento de carácter más permanente, evitando comprometer gas-

tos con cargo a holguras de ingreso pasajeras, propias del ciclo económico, y reducir innecesariamente el nivel de la actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos asociados al ciclo (Ministerio de Hacienda, 2002b). Se pretende que el balance estructural aumente tanto la transparencia como la flexibilidad en el manejo coyuntural de las finanzas públicas, contribuyendo a transformar la política fiscal en un instrumento central para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento a mediano y largo plazo (Marcel, Tokman y otros, 2001).

b) *La estimación del balance estructural*

En el caso de Chile entre los diversos indicadores de política fiscal existentes se optó por el de balance estructural, ya que, entre otras razones porque el FMI y la OCDE conocen, legitiman y aplican su metodología. Pese a que no involucra por sí solo una regla de política fiscal, este indicador provee la base para establecer la regla relativa a la generación de un superávit estructural de 1% del PIB.

Para calcular el balance estructural del sector público de Chile (BESP) se adoptaron los criterios aplicados por el FMI para estimar balances estructurales en los países desarrollados. A la metodología estándar seguida por este organismo se le introdujeron dos ajustes a fin de tener en cuenta las características propias del sector público chileno. En primer término, no se realizaron ajustes de los gastos por concepto del ciclo económico debido a que no hay programas de gasto que respondan automáticamente a dicho ciclo, y segundo, se agregó un ajuste específico para los ingresos provenientes del cobre, por tratarse de una fuente importante de ingresos fiscales originada en la explotación de un producto primario cuyo precio exhibe reversión a la media.

De este modo, el BESP refleja el monto a que ascenderían los ingresos y gastos fiscales si el producto se encontrara en su nivel potencial y el precio del cobre fuera el de mediano plazo. En consecuencia, excluye los efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de importancia primordial para el caso chileno: la actividad económica y el precio del cobre.

La estimación del balance estructural se desarrolla en tres etapas. La primera, consiste en la estimación del balance ajustado. Mediante la introducción de ajustes contables en el balance efectivo se determinan las partidas de ingresos y gastos que deben incluirse en el balance ajustado para que refleje la variación pa-

trimonial neta del sector público. La segunda, abarca la estimación de los componentes cíclicos del presupuesto, esto es, la estimación de los efectos de la evolución cíclica de la actividad económica y del precio del cobre en los agregados fiscales. Para estimar el precio del cobre y el nivel de actividad de largo plazo se crearon dos instancias, cada una de ellas compuesta por expertos independientes: el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre y el Comité Consultivo del PIB Potencial. La tercera etapa consiste en estimar el balance estructural a partir del balance ajustado y del cálculo de los componentes cíclicos.³

c) *Ventajas y limitaciones de la regla de política fiscal*

Desde el año 2001, las finanzas públicas del gobierno central se han conducido de acuerdo con la regla del superávit estructural de 1% del PIB. A pesar de que dicha regla está en sus primeros años de vida, es posible identificar una serie de beneficios acarreados por su aplicación en los últimos tres ejercicios presupuestarios.

En primer lugar, la regla de política ha ayudado a orientar las expectativas de los agentes económicos respecto de la dirección de la política fiscal, permitiendo aprovechar hoy los beneficios de la prudencia futura. Su aplicación ha permitido dar una señal de austeridad y responsabilidad fiscal, en momentos especialmente difíciles del entorno económico internacional. Es así como en la actual coyuntura, una de las consecuencias manifiestas de esta señal es que el riesgo país, medido por el *spread* de la deuda soberana, se ha mantenido en niveles extraordinariamente bajos lo que ha permitido proteger la economía chilena, diferenciándola del resto de los países de América Latina (gráfico 1).

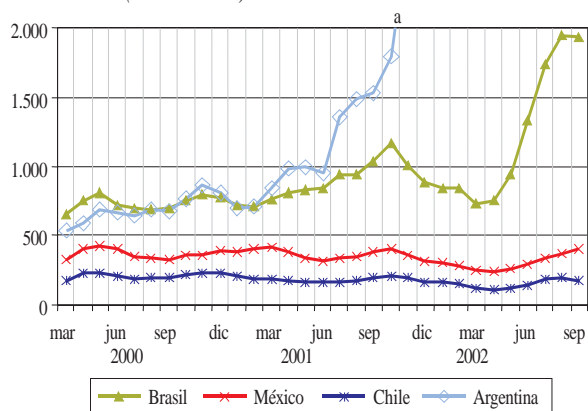
Asimismo, en 2000 el rápido saneamiento estructural de las finanzas públicas permitió generar la confianza y el espacio necesarios para que en 2001 y 2002 el sector público pudiera desempeñar un papel contracíclico. Este carácter contracíclico de las finanzas públicas es precisamente uno de los elementos más destacados de la política macroeconómica chilena a nivel internacional.

De este modo, la regla de política ha permitido compatibilizar el logro de dos objetivos complementarios altamente deseables para una economía que

³ Véase una explicación en detalle de los aspectos metodológicos y del procedimiento de estimación del balance estructural en Marcel, Tokman y otros (2001).

GRAFICO 1

América Latina (cuatro países): Riesgo país medido por el *spread* de la deuda soberana
(Puntos base)



Fuente: JP Morgan Chase.

^a Valores superiores a 2000.

depende en alto grado de las condiciones externas como es la economía chilena: el fortalecimiento de la disciplina fiscal y el cumplimiento de un papel contracíclico. El fortalecimiento de la disciplina fiscal a mediano plazo se ha centrado en la sostenibilidad financiera intertemporal y no en la liquidez de corto plazo disponible para financiamiento. Ello se manifiesta en que se ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los déficit contables son esencialmente transitorios y que las necesidades de financiamiento se mantienen dentro de límites compatibles con la capacidad de generar ingresos fiscales a mediano plazo. El papel contracíclico, desde un punto de vista moderno, ha tomado en cuenta los costos que acarrea hacer política fiscal procíclica en términos de crecimiento y bienestar especialmente para los más pobres, lo que es precisamente una de las debilidades de las economías en desarrollo. De hecho, la moderación del crecimiento del gasto fiscal en el tiempo disminuye las probabilidades de tener que realizar ajustes fiscales y permite un desarrollo más sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales.

En consecuencia, la regla del superávit estructural no le ha impuesto rigidez adicional a la política fiscal, sino que, por el contrario, le ha colocado límites conocidos y preanunciados a los déficit contables que han permitido tener la flexibilidad necesaria para apoyar el crecimiento económico, la inversión, y el desarrollo de las políticas sociales en momentos particularmente difíciles.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, el apego irrestricto al cumplimiento del superávit estructural de 1% del PIB ha facilitado conciliar la austeridad fiscal con el desarrollo sostenido de la institucionalidad de las políticas de protección social. La estabilidad que la aplicación de esta regla le ha dado al desarrollo de políticas públicas es tanto o más importante que la capacidad contracíclica de las finanzas públicas y la credibilidad de la señal de mediano plazo que ella genera. La aplicación de la regla de superávit estructural, unida a un gran esfuerzo por reasignar los recursos, ha permitido continuar incrementando el gasto público social y de inversión y enfrentar con nuevos programas las consecuencias de la desaceleración económica.

Ello se refleja, entre otros factores, en la evolución reciente del gasto social y de la inversión pública, cuyo crecimiento promedio entre 2001 y 2003 se estima en 5,8% a 7,9% real por año, respectivamente. Como lo indica el cuadro 1, en los dos últimos años el incremento de estos gastos prioritarios por encima del promedio se ha logrado a partir del esfuerzo por contener el crecimiento inercial de otros gastos. El mismo cuadro muestra también que el alza del gasto social y del gasto en inversión en los años 2001-2003 se ha acompañado de gastos de operación —personal y compra de bienes y servicios— y de defensa inferiores al promedio registrado en la década de 1990.

Por lo que toca a las limitaciones de la regla de política, cabe mencionar la falta de un marco legal que respalde su aplicación y le dé continuidad más allá de la voluntad política del actual gobierno. Si bien ello no ha implicado menor credibilidad en su aplicación, convendría estudiar la manera de crear mecanismos para institucionalizarla. Sin embargo, hay que desta-

CUADRO 1

Chile: Gastos del gobierno central
(Variación del porcentaje real anual)

| Título de columna | Cifras ejecución 1990-2000 | Cifras presupuesto 2001-2003 |
|--|----------------------------|------------------------------|
| Gasto total | 6,6 | 4,6 |
| Clasificación económica | | |
| Gastos de operación | 6,7 | 4,1 |
| Inversión real y transferencias de capital | 9,6 | 7,9 |
| Clasificación funcional | | |
| Defensa | 3,6 | 1,9 |
| Gasto social | 7,9 | 5,8 |

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

car que la evidencia internacional en materia de marco legal es muy variada y que, más allá del instrumento jurídico que establezca la regla fiscal, uno de los requisitos fundamentales para que sea operativa es que resulte verosímil, para lo cual debe concebirse para su aplicación permanente por sucesivos gobiernos. A la larga, esto dependerá de su cumplimiento en el pasado y de los costos que acarree violarla en el futuro, los que serán mayores mientras más institucionalizada se encuentre, y no necesariamente del mayor peso que tenga el instrumento legal que la establezca.

3. El papel de la política fiscal contracíclica en la protección social

La regla de política ha permitido que el gasto fiscal social cumpla un papel contracíclico en un contexto de alta volatilidad externa. Sin embargo, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias que tiene para la protección social la ausencia o presencia de políticas fiscales contracíclicas.

La pregunta es pertinente, particularmente en el caso de los países de América Latina, ya que incluso en países que tienen mayores posibilidades de desarrollo predomina una fuerte percepción de inseguridad económica (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Junto con esta mayor inquietud en torno a la inseguridad económica, hay señales de una demanda de protección social insatisfecha. Se ha argumentado que ello obedece, entre otros factores, a que el desarrollo del mercado y las reformas estructurales no se han acompañado del desarrollo paralelo de un sistema adecuado de protección social.

Esto es particularmente preocupante si se piensa que en los momentos de crisis los pobres son los más afectados debido a la falta de medios para protegerse, tales como activos financieros, y a los efectos directos de la disminución de sus ingresos del trabajo. A ello se suma que en las familias pobres el aumento del empleo en períodos de auge se produce en el sector informal (Tokman, 2001).

En este contexto, a la política fiscal le corresponde desempeñar un importante papel mediante una mayor focalización en los grupos más vulnerables y afectados, y la búsqueda de un mayor papel contracíclico en los períodos de crisis.

No obstante, en América Latina la realidad es bastante diferente. En efecto, en la mayoría de las economías de la región la política fiscal no ha logrado desempeñar su función estabilizadora. En general, los gobiernos han adoptado una posición expansionista en

períodos de auge, mientras que en períodos recesivos han aplicado políticas contractivas. Como consecuencia de ello durante las recesiones se reduce el gasto social destinado a los pobres. Este carácter procíclico de este gasto conduce a la falta de protección social en los tiempos difíciles, que es precisamente cuando más se necesita.⁴

En crisis pasadas, Chile no ha sido la excepción a lo anterior. Por ejemplo, en 1975 y 1982 la actividad económica llegó a caer más de un 13% real en un año, mientras que el desempleo se elevó a 30%. En 1999, y pese a la mayor fortaleza lograda por la economía chilena, la crisis asiática hizo caer la actividad en 1,1% y el desempleo anual se aproximó al 10%. Entretanto, en dichos períodos el gasto público total tuvo un comportamiento procíclico (con la excepción de 1999), incluso llegó a disminuir 23% en 1975, en circunstancias que en el período 1982-1983 la inversión pública cayó en un 13% anual promedio.

Precisamente una de las virtudes ya comentadas de la actual conducción de la política fiscal mediante la regla del balance estructural es la capacidad de hacer frente a momentos difíciles compatibilizando un aumento del gasto con el equilibrio macroeconómico. En efecto, la combinación de políticas adoptadas incluso ha permitido un crecimiento del producto en esta coyuntura de 2,1% real anual en 2002.

El primer paso para asegurar la estabilidad fiscal es orientar las finanzas públicas hacia una trayectoria sostenible. En esto Chile ha sido un ejemplo, ya que en las últimas décadas se han ahorrado y acumulado reservas para tiempos difíciles.

El segundo paso es lograr que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada. Al respecto, la regla del superávit estructural del 1% del PIB cumple una función importante en materia de protección social. En este sentido, la regla cae en la categoría de los mecanismos de "autoseguro" (Fiess 2002). La acumulación de recursos en tiempos de auge permite actuar mejor en los tiempos difíciles. Al mismo tiempo, la regla presenta las características de un mecanismo de "autoprotección", ya que su cumplimiento ha disminuido la probabilidad de contagio de las crisis que afectan a los países vecinos, y ha permitido que Chile se diferencie del resto de América Latina.

⁴ Véase un análisis de la evidencia respecto de este punto en De Ferranti, Perry y otros (2000, cap. 7); Wodon, Hicks y otros (1999), y Snyder y Yackovlev, 2000.

La actual regla de política fiscal, basada en mantener el crecimiento del gasto en niveles similares a los del crecimiento de los ingresos estructurales, reduce la amplitud del ciclo y evita sus efectos. En tiempos de bonanza, los ingresos fiscales aumentan y se ahorran, con lo cual se reduce la presión sobre la demanda agregada. Esto se contrapone a los casos en que el fisco gasta estos recursos o en que éstos simplemente son devueltos a las personas. En tiempos recesivos el gasto aumenta transitoriamente más que el producto y que los ingresos fiscales, lo que se suple con financiamiento alternativo.

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los aspectos teóricos que se han mencionado para mejorar el carácter contracíclico de la política fiscal, es la posibilidad de mejorar el diseño de programas focalizados con respecto al ciclo económico. Desde el punto de vista de la protección social quizá convenga aumentar el carácter contracíclico de algunas partidas de gastos

focalizados o las transferencias que tienen más incidencia en la población más pobre. Cabe señalar que una de las alternativas para no alterar la dinámica del gasto total a lo largo del ciclo podría ser aumentar el carácter procíclico o la flexibilidad del resto del gasto fiscal, para lo cual habría que disminuir la inercia de gran parte del gasto total, lo que en muchos casos suele no ser factible, por ejemplo, cuando se trata de gastos de personal o previsionales, lo que dificulta aún más el logro de esta meta.⁵ Sin embargo, si ello se lograra podría conciliarse un crecimiento del gasto total acorde con los ingresos estructurales, y al mismo tiempo aumentar el carácter contracíclico del gasto social focalizado. Aunque esta situación corresponde más bien a una falta de flexibilidad del gasto fiscal es importante tenerla en cuenta debido a que podría limitar la eficacia de la política fiscal como mecanismo de protección social de los más pobres.

III

El sistema de protección social y la política fiscal

Las primeras formas de protección social que se aplicaron en Chile correspondieron al concepto de cuestión social acuñado a fines del siglo XIX. Entre dicho período y las primeras décadas del siglo siguiente se fueron formando las primeras redes de atención y protección social. Entre las iniciativas adoptadas cabe mencionar los proyectos de ley para la construcción de viviendas obreras y la aprobación de incentivos tributarios para la construcción, la educación básica obligatoria y el código sanitario (Arellano, 1985). Ellos fueron algunos de los primeros pilares de una red social que en 2002 representó más de 16% del PIB.

En el área de la protección social, en especial de los sistemas tradicionales y contributivos, las llamadas leyes sociales, promulgadas en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) fueron las primeras medidas de previsión social aplicadas en Chile y se basaron en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck el siglo anterior. Se trataba de seguros sociales diferenciados por profesiones. Una segunda etapa, que se extiende de los años sesenta hasta 1980, responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el "Plan Beveridge". La tercera eta-

pa, actualmente en curso, se inicia en 1980 y privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los mecanismos de protección (Arenas de Mesa, 2000).

En la actualidad, coexisten en una curiosa mezcla una estructura de seguros sociales al estilo del modelo primitivo germano en extinción respecto de la generalidad, consistente en los regímenes de pensiones diferenciados por rama profesional que operan el sistema público de pensiones (INP) y que sigue plenamente vigente en lo que atañe al sector castrense; un conjunto de seguros sociales universales, muchos de los cuales poseen elementos de asistencia social, que responden a la concepción de seguridad social de Beveridge y, finalmente, seguros administrados por el sector privado, ya sea de carácter único, como las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en materia de pensiones o bien alternativos u opcionales, como las instituciones de salud previsional (isapres) en el campo de la salud.

⁵ En 2001, el gasto previsional y el gasto en personal representaron cerca de 48% del gasto total del gobierno central de Chile.

El hecho de que en Chile haya más de tres millones de personas en situación de pobreza (encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) del año 2000) plantea desafíos importantes para el fortalecimiento del sistema de protección social en el futuro. El deterioro de los resultados en materia de reducción de la pobreza registrado entre 1998 y 2000 como consecuencia del panorama económico internacional adverso revela la importancia de la tarea. Entre 1990 y 1998, la proporción de personas en situación de pobreza disminuyó de 38,6% a 21,7% de la población total, mientras que en 2000 la incidencia de la pobreza sólo cayó a 20,6%, en circunstancias de que la tasa de indigencia descendió de 12,9% a 5,6% entre 1990 y 1998, aunque en 2000 se elevó levemente, a 5,7%.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, el sistema de protección social deberá emprender un proceso de modernización y puesta en práctica de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán coordinarse y administrarse más eficientemente y la institucionalidad deberá ser más flexible y descentralizada. La compilación de información y la posterior creación de un sistema de información de protección social deberán ser los pilares fundamentales que, junto con una nueva institucionalidad pública de las políticas de protección social, permitirán construir y consolidar un nuevo orden social en Chile (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

1. Gasto público y pobreza

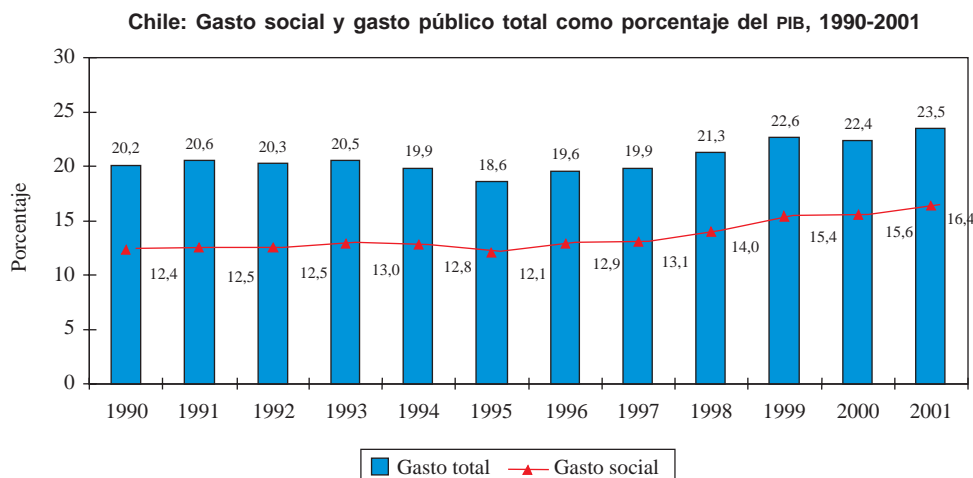
Uno de los objetivos principales de la política fiscal ha sido el desarrollo y el financiamiento estable de las

políticas sociales y del sistema de protección social. Por su parte, la reducción de la pobreza y de la indigencia y la lucha contra las inequidades han sido los ejes de la política social. Sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres siguen sin poder satisfacer sus necesidades básicas y vulnerables a que sus ingresos disminuyan drásticamente.

Entre 1990 y 2001, el tamaño del Estado, medido como la participación del gasto público en el PIB, se elevó de 20,2% a 23,5% (gráfico 2). En Chile, durante los años noventa se introdujeron grandes reformas sociales y se emprendió un importante número de nuevos programas. Al respecto, entre 1990 y 2000 el gasto social aumentó en promedio un 7,9% real anual, mientras que en el mismo período el gasto total del gobierno central creció en promedio un 6,6% real anual. Al analizar la composición sectorial del gasto social se destaca el crecimiento real del gasto en educación, que tuvo un incremento anual promedio de 10,6%. Le sigue el gasto en salud, que en el mismo período creció en promedio un 9,4% anual.

Con este ritmo de crecimiento, el gasto social ha aumentado significativamente su participación en el gasto total, pasando de 61,4% en 1990 a 69,9% en 2001 (gráfico 3). De acuerdo con lo anterior, la composición sectorial del gasto social revela un incremento de la participación del gasto en educación de 20% a 26% y un incremento de la participación del gasto en salud de 15% a 18% en el período. A su vez, la participación del gasto en previsión en el gasto social se redujo de 49% a 40% y la del gasto en vivienda de 7% a 6%. El crecimiento del gasto social significó que

GRAFICO 2



Fuente: Dirección de Presupuestos (2000 y 2001).

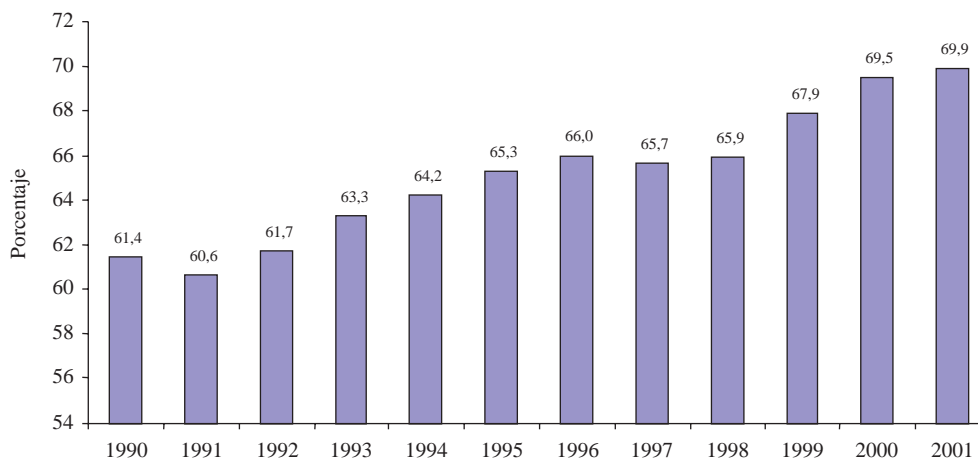
entre 1990 y 2001 éste pasó de 12,4% a 16,4% del PIB (gráfico 2).

Desde el punto de vista social, se han logrado resultados positivos tales como reducir la pobreza de 38,6% de la población en 1990 a 20,6% en 2000, y la indigencia de 12,9% en 1990 a 5,7% en 2000 (gráfico 4). En relación con el total de hogares, en el mismo período

la pobreza disminuyó de 33,3% a 16,6% (entre 1990 y 2000), y la indigencia de 10,6% a 4,6% de los hogares. Entre 1990 y 2000 la evolución de la brecha promedio entre los ingresos de la población total y los pobres e indigentes se redujo significativamente, de 14,8 a 7,1 veces en el caso de la pobreza y de 4,3 a 2,1 veces en el de la indigencia.

GRAFICO 3

Chile: Gasto social como porcentaje del gasto público total, 1990-2001^a

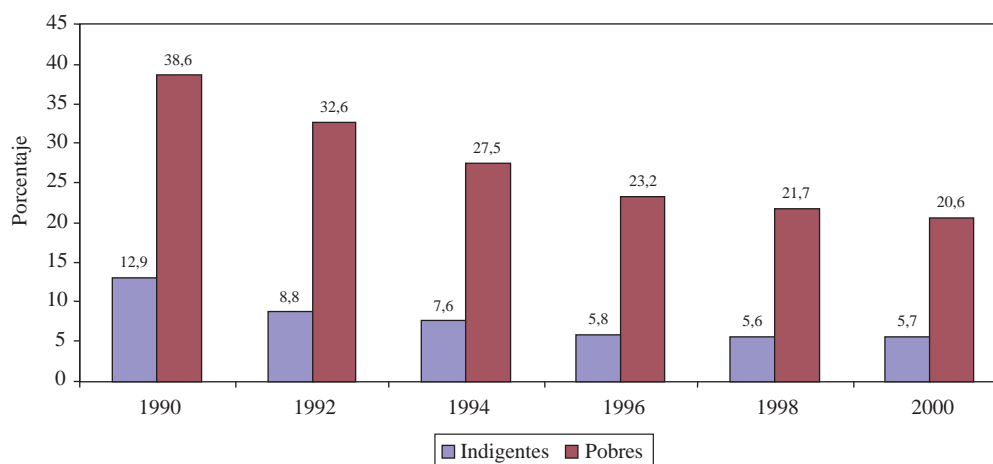


Fuente: Dirección de Presupuestos (2001 y 2002).

^a Considera el gasto del gobierno central.

GRAFICO 4

Chile: Evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia (Porcentaje de la población total)



Fuente: MIDEPLAN (2001).

2. Cobertura del sistema de protección social según la función

El sistema de protección social puede clasificarse según sus funciones respecto de la vejez, la supervivencia, la discapacidad, los accidentes y enfermedades del trabajo, la familia (niños y enfermedades), la salud, la salubridad pública, el empleo, el desempleo, la pobreza y la exclusión social. El cuadro 2 analiza la cobertura de las funciones que cumple el sistema según grupos seleccionados de la población. Los trabajadores dependientes están cubiertos por todos los programas de la red de protección social, no así los trabajadores por cuenta propia, que dependerán, entre otros factores, de su afiliación y de su aporte real al sistema. En este sentido, tanto los sistemas contributivos como los no contributivos tienen distintos requisitos, en especial de evaluación socioeconómica cuando se trata de sistemas no contributivos. El sistema de protección social de los sectores informales, trabajadores familiares, temporales e independientes, es inferior al de los trabajadores dependientes, lo que se explica, entre otros factores, por las características de la población y del mercado de trabajo en el momento en que se establecen los programas. Al

respecto, uno de los desafíos que se plantean para el futuro es la necesidad de evaluar modificaciones o rediseños que se introduzcan al sistema para enfrentar la situación de estos grupos poblacionales.

3. El sistema de protección social y su efecto distributivo

En 2002 había alrededor de 1.884.500 personas menos que se encontraban en situación de pobreza que en 1990. Sin embargo, la desigualdad se ha mantenido prácticamente sin variaciones.

La distribución del ingreso autónomo muestra que entre 1990 y 2000 el primer decil (menores ingresos) pasó de 1,4% del ingreso total a 1,1%, mientras que el décimo decil (mayores ingresos) ascendió de 42,2% a 42,3% en el mismo período. La distribución del ingreso monetario, que incluye los ingresos autónomos y los subsidios monetarios, continúa siendo bastante regresiva. En el período 1990-2000, el primer decil pasó de 1,6% a 1,5% del ingreso total, mientras que el décimo decil pasó de 41,8% a 41% en igual período.

En 1990, el coeficiente de Gini de esta magra distribución fue de 0,58 y 0,57 para los ingresos

CUADRO 2

Chile: Cobertura de la protección social por grupos de población

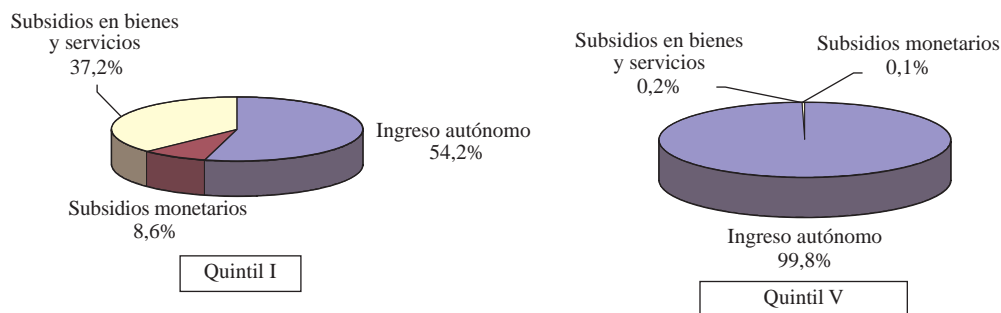
| Grupos poblacionales | Función | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------------------------------|---------------|--------------|---------------|-----------|----------------------------|
| | Vejez | Supervivencia | Discapacidad | Enfermedades y accidentes del trabajo | Familia niños | Enfermedades | Salud pública | Desempleo | Pobreza y exclusión social |
| Personas con contrato de trabajo | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Trabajadores independientes | x ^a | x ^a | x ^a | x ^b | x | x | x | x | x |
| Trabajadores independientes no agrícolas y miembros de la familia ayudantes | x ^a | x ^a | x ^a | x ^b | x | x | x | x | x |
| Trabajadores agrícolas independientes y miembros de la familia ayudantes | x ^a | x ^a | x ^a | x ^b | x | x | x | x | x |
| Desempleados que perciben algún beneficio para desempleados | x ^c | x ^c | x ^c | | x | x | x | x | x |
| Desempleados que no perciben beneficios para desempleados | x ^c | x ^c | x ^c | | x | x | x | x | x |
| Adultos dependientes de personas empleadas (esposas económicamente inactivas, parientes) | x ^a | x ^a | x ^a | | x | x | x | | x |
| Hijos de personas empleadas | | x | | | x | x | x | | x |
| Otros económicamente inactivos | | | | | x | x | x | x | x |

Fuente: Arenas de Mesa y Benavides (2003).

- ^a Tienen derecho a prestaciones contributivas tales como pensiones de vejez, supervivencia o invalidez sólo si han voluntariamente realizado las cotizaciones requeridas. De lo contrario, sólo tienen acceso a pensiones asistenciales.
- ^b Pueden tener derecho a las prestaciones que contempla la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales los trabajadores independientes y los trabajadores familiares que se acogen voluntariamente al sistema y pagan cotizaciones.
- ^c Tienen derecho a prestaciones contributivas como pensiones de vejez sólo si previamente en los períodos ocupados han realizado las cotizaciones requeridas.

GRAFICO 5

Chile: Composición de los ingresos de los hogares por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar según tipo de ingreso, 2000
(Porcentaje)



Fuente: MIDEPLAN (2001).

autónomos y monetarios, respectivamente, cifras que en el caso de estos indicadores se mantuvieron en 2000. Cuando se utiliza el índice 20/20 (quintiles), que muestra la relación entre el promedio de los ingresos autónomos del quinto y primer quintil aumenta de 14 a 15,3 veces entre 1990 y 2000, mientras que en el mismo período para el ingreso monetario esta relación aumenta de 12,9 a 13,2 veces.⁶

El estancamiento de la distribución del ingreso ha dado lugar a una polémica respecto de los mecanismos de que dispone la sociedad para hacer frente a un problema de esta magnitud que potencialmente cuestiona el funcionamiento del modelo económico y social.

En este contexto, entre 1990 y 2000 la política social contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Los subsidios monetarios que otorga el Estado se encuentran altamente focalizados en los quintiles de bajos ingresos. Por esta razón, al incluir las transferencias monetarias que realiza el sector público se observa una mejora en la distribución del ingreso. Cuando se consideran los ingresos monetarios, es decir, el ingreso autónomo más las transferencias monetarias del Estado en la forma de pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidios únicos familiares, asignaciones familiares, subsidios de agua potable y otros, la distribución del ingreso mejora en cada año entre 1990

y 2000. En particular, en 2000 se produce la mayor contribución del gasto social al mejoramiento de la distribución del ingreso. El ingreso promedio del 20% más rico de la población en relación con el del 20% más pobre pasó de 15,3 a 13,2 veces al considerar los subsidios monetarios.

En 2000, los subsidios monetarios representaron sólo 14% de los ingresos monetarios del primer quintil de ingreso autónomo, 4,3% del ingreso monetario del segundo quintil y 1,7% del ingreso monetario del tercer quintil. Según la encuesta CASEN del año 2000, al valorizar el aporte monetario de los principales programas de salud y educación, la distribución del ingreso mejora significativamente debido a la focalización de estos programas. Por ejemplo, en 2000 los subsidios en bienes y servicios representaron casi un 59% del ingreso monetario del primer quintil; en el segundo quintil de ingreso autónomo estos representaron un 23% del ingreso monetario y en el tercer, un 11%.

Al corregir la distribución del ingreso, incorporando los subsidios monetarios y la valorización de los subsidios en bienes y servicios, en 2000 la relación entre el promedio de ingresos del quinto y primer quintil de ingreso autónomo cayó de 15,3 a 8,3 veces. Estas cifras muestran el importante efecto progresivo de las políticas sociales, que si bien no se refleja significativamente en términos de los ingresos monetarios, se traduce en una mejor distribución del total de los ingresos, que incluye la valoración de los subsidios en bienes y servicios (gráfico 5).

⁶ MIDEPLAN, encuestas CASEN de los años 1990 y 2000.

IV

Política fiscal, pasivos contingentes e institucionalidad de la política social

1. Papel de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social

a) Alcances de la política fiscal

Junto con la política monetaria y cambiaria, la política fiscal desempeña un papel crucial en la generación de las condiciones para el crecimiento económico del país, que es uno de los pilares fundamentales para alcanzar un nuevo nivel de desarrollo. En particular, la política fiscal favorece el crecimiento económico mediante su función estabilizadora de corto plazo y el compromiso de sostenibilidad a largo plazo.

Al mismo tiempo, la política fiscal cumple una función preponderante en el financiamiento del gasto social, que en 2002 representó más del 70% del gasto público total. En forma complementaria con el desarrollo económico, al Estado le corresponde una responsabilidad en el desarrollo social y cultural del país que se expresa en el apoyo a la generación de mayores oportunidades para las personas y la construcción de una red de protección social, especialmente para los que no tienen acceso adecuado a los bienes y servicios básicos y se encuentran más marginados. En esta línea se incluyen, entre otras, las políticas sociales sectoriales de educación, salud, vivienda y previsión, y políticas sociales transversales tales como el desarrollo pleno de la mujer y de los niños en riesgo social y la erradicación de la pobreza. Es fundamental que la política fiscal proporcione un financiamiento estable para el desarrollo de estas políticas de una manera permanente y eficaz, velando por la mayor eficiencia del gasto público y del impacto de los distintos programas en la población beneficiaria.

A manera de ejemplo, cabe mencionar los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso relacionados con la reforma de la salud y la creación del sistema básico de protección social Chile Solidario. En el primer caso, la política fiscal no sólo se ha preocupado de establecer los marcos presupuestarios para desarrollar un régimen de garantías en salud, sino que está prestando importancia a la definición de los lineamientos básicos del modelo de atención de salud deseado. Esto se ha traducido en un sinnúmero de decisiones relativas al

fortalecimiento de la institucionalidad de la atención primaria, el mejoramiento de la gestión hospitalaria, la implementación de un sistema de remuneraciones ligado al desempeño de los funcionarios y el desarrollo de metas sanitarias.

En el caso del sistema Chile Solidario, se ha apostado por la creación de un nuevo sistema de protección social para enfrentar la pobreza extrema desde una perspectiva integral, que va más allá de la simple entrega de recursos para su funcionamiento. En efecto, a través de su red nacional, el sistema Chile Solidario supone que el Estado participe activamente en la identificación de las familias más necesitadas, de tal modo que los beneficios, subsidios y prestaciones públicas efectivamente favorezcan a quienes más los necesitan. Ello implica, además, tratar de articular las redes y servicios sociales del gobierno y de la oferta pública para los más pobres, de tal modo que puedan satisfacerse las necesidades específicas de cada familia mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas.

Si se considera que más del 70% del gasto público corresponde a gasto social, puede concluirse que día a día se toman diversas decisiones estratégicas sobre la orientación de las políticas del gobierno que van más allá de la simple asignación de los recursos. Implican también decisiones respecto de la manera en que se organiza y estructura el sector público en sus diversas funciones. En efecto, la optimización del uso de los recursos fiscales no es independiente de la institucionalidad existente, pues la mayoría de las veces ésta condiciona la eficiencia del gasto público en los programas sociales.

b) Avances y desafíos

La institucionalidad pública de los programas sociales es consecuencia de un conjunto de factores, entre los que cabe destacar los principios fundacionales del Estado moderno, las reformas estructurales de las décadas pasadas y las políticas fiscales aplicadas en los últimos años.

Las bases institucionales del Estado han permitido constituir un aparato público amplio, estable y funcional para las prioridades sociales. Mediante la

actividad estatal se han abordado tareas básicas en áreas tales como educación, salud, vivienda, previsión y protección social. Junto con ello, el Estado ha intervenido y regulado en forma activa y creciente la vida económica y financiera del país.

La evolución del desarrollo estatal ha significado un giro en el tipo de desarrollo de la actividad pública, que se ha traducido principalmente en una reducción significativa de las funciones productivas del Estado y en una redefinición de funciones con el sector privado, que en el ámbito de la prestación de servicios sociales es especialmente drástica. Junto con ello, el proceso de ajuste fiscal de los años ochenta implicó un duro aprendizaje de la importancia del control del gasto público y de la disciplina fiscal.

En el período 1990-2003 se ha logrado profundizar esa disciplina fiscal, al mismo tiempo que se han fortalecido las funciones reguladoras y fiscalizadoras, la subcontratación de servicios, la recuperación de las condiciones de trabajo en el sector público, y la creación y fortalecimiento de diversos programas sociales.

Los actuales desafíos apuntan a la asignación eficiente de los recursos fiscales en los programas públicos y sociales desde el punto de vista microeconómico. Al respecto, hay consenso en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no consiste tan sólo en gastar en condiciones de restricción presupuestaria, sino que en gastar en forma eficiente. Para ello es importante reconocer que las propias normas de administración financiera son determinantes para la adecuada gestión de las instituciones públicas. La forma en que se entregan los recursos y las responsabilidades y compromisos que vinculan a la autoridad financiera con los órganos gestores determinan en gran medida la eficiencia global de la asignación y uso de los fondos públicos.

A diferencia de otros países, los cambios que se requieren respecto de la institucionalidad pública no se relacionan con esfuerzos por disminuir la dotación de personal o reducir déficits fiscales crónicos, sino más bien con incorporar sistemas y procedimientos de gestión que garanticen el uso más eficiente posible de los recursos públicos y que potencien el impacto agregado de las políticas sociales en la población beneficiaria.

Por otra parte, la suma de prestaciones y programas individuales no necesariamente constituye un sistema de protección social. Éste es un problema que también afecta a la mayoría de los países de América Latina, entre otras razones, por la falta de una institucionalidad compartida, de una red de información que vincule los servicios de acceso, de una coordinación

de organismos más profunda y de criterios de elegibilidad compartidos.

Estas carencias redundan en la duplicación de funciones y en costos administrativos que se traducen en ineficiencias del sistema. Las prestaciones muchas veces se concentran y radican en los beneficiarios mejor conectados a la red social, con el consiguiente problema de falta de cobertura de la población potencialmente beneficiaria que se encuentra más marginada. Más importantes aún son las pérdidas de sinergia entre los distintos organismos debido a la falta de coordinación.

Para superar los problemas anteriores hay que generar directrices claras en virtud de las cuales se atribuya un papel preponderante a la política fiscal. La elevada dispersión institucional y programática de la acción pública es un desafío que hay que abordar, a lo que la autoridad financiera del Estado puede y debe contribuir desde una óptica integral y transversal por conducto de las funciones que desempeñan actualmente los distintos ministerios, servicios y programas sociales.

Esto es particularmente relevante si se considera que en la actualidad existen cerca de 400 programas sociales, en los cuales participan casi 80 instituciones diferentes. Al menos 40 de ellos pueden calificarse de programas de protección social.

La acción desarrollada por estos programas y organismos del aparato público ha permitido aumentar el acceso de los ciudadanos de todo el territorio nacional a los servicios sociales básicos. Sin embargo, hay que profundizar los avances no sólo desde la óptica de la cobertura, sino también desde un punto de vista estratégico en que predomine el mejoramiento de la calidad de estas distintas dimensiones de la acción pública. Para ello, en los últimos años, se ha desarrollado y perfeccionado un sistema de control de la gestión que comprende, entre otras cosas, instrumentos tales como indicadores de desempeño, evaluaciones institucionales y de programas, fondos concursables para el financiamiento de inversiones y programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y balances de gestión integral (BGI).⁷

Sin perjuicio de estos avances, hay que mejorar los estándares de calidad con que funciona actualmente el sector público, para lo cual, entre otras cosas, hay que centrar la atención en sus productos y servicios y reordenar su funcionamiento interno.

⁷ Para más detalles, véase Dirección de Presupuestos (2002).

Esto comprende la necesidad de fortalecer los pilares en que se sustenta un sistema básico de protección social: la coherencia y el acceso informado a los beneficiarios; la atención preferente a la familia; la focalización efectiva en los grupos más necesitados; el desarrollo de mecanismos de selección y condiciones de elegibilidad coherentes entre los diversos programas, y la existencia de una institucionalidad estatal adecuada y consistente para ello (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

En estas materias, a la política fiscal le corresponde armonizar el mantenimiento de los equilibrios fiscales y generar un mayor protagonismo y responsabilidad de los servicios públicos, y no de la autoridad central. Asimismo, es preciso profundizar las medidas modernizadoras del proceso presupuestario y crear y mejorar los mecanismos que estimulan el desarrollo de la gestión pública.

2. Pasivos contingentes y sostenibilidad de las políticas de protección social

La importancia creciente de la dimensión intertemporal de las finanzas públicas ha traído consigo un aumento de la atención hacia la evaluación y la gestión del riesgo fiscal asociado a los efectos de los activos y pasivos del sector público sobre los flujos futuros de ingresos y gastos.

Dada la escasa atención prestada al tema en el pasado, todavía persisten problemas respecto de la valoración, cuantificación y gestión fiscal de estos efectos o compromisos de mediano plazo. Hay países en que se ha ejercido una rígida disciplina en el control del gasto y en que no ha ocurrido lo mismo con los compromisos financieros explícitos o implícitos que tarde o temprano se manifiestan.

Al respecto, un tema de particular relevancia es el de los pasivos contingentes del sector público, que pueden pasar inadvertidos hasta que ellos se materializan, con posibilidades escasas o nulas de ser neutralizados con acciones de corto plazo.

Desde el punto de vista de la protección social, el tema tiene singular relevancia puesto que de no realizarse una correcta previsión de los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

a) *Riesgos fiscales de mediano plazo y pasivos contingentes*

Los distintos tipos de pasivos del sector público pueden clasificarse según el riesgo fiscal asociado a cada caso, de acuerdo con dos dimensiones complementarias. La primera de ellas corresponde al carácter explícito o implícito de los pasivos y la segunda, a su condición de pasivos directos o contingentes (Polackova, 1998).

Se entiende por carácter explícito de un pasivo el que sea reconocido contractual o legalmente. En cambio, hablamos de pasivos implícitos cuando lo que impera es más bien una obligación moral o una declaración de objetivos como, por ejemplo, el compromiso de atender a los indigentes o a las personas que carecen de previsión. La clasificación que atiende al carácter directo o contingente de los pasivos depende de la existencia de un suceso gatillador. Los pasivos directos deben enfrentarse en toda circunstancia, es decir, independientemente de que haya o no ocurrido un acontecimiento que lo haya provocado. Por su parte, los pasivos contingentes dependen de que se produzca un suceso determinado, por ejemplo, la quiebra o insolvencia de una institución financiera.

En la mayoría de los países, los pasivos directos explícitos son comúnmente reconocidos, cuantificados y catalogados como pasivos. Ejemplo de ellos son la deuda pública externa y los gastos contemplados en la Ley de Presupuestos. Por su parte, los pasivos directos implícitos casi siempre surgen como obligaciones del Estado derivadas principalmente de políticas públicas de mediano plazo. En Chile, pertenecen a esta categoría las pensiones asistenciales (PASIC), en cuyo caso, por existir una obligación legal autodeterminada, el Estado tiene un compromiso implícito de carácter moral y social para con los indigentes que carecen de previsión.

Los pasivos contingentes implícitos no están reconocidos oficialmente y pueden ser producto de objetivos políticos declarados o de presiones políticas de grupos de intereses existentes en un determinado momento. Ejemplos de este tipo de pasivos son el rescate de la banca privada por el Estado cuando se produce una crisis financiera severa, los pasivos generados por el no pago de deudas no garantizadas por gobiernos locales, o la ayuda a víctimas de desastres naturales.

Los pasivos contingentes explícitos, en tanto, corresponden a los que más comúnmente se han denominado pasivos contingentes propiamente tales. Ellos están explicitados de antemano por ley o contrato, pero la generación del gasto asociado y su magnitud dependen

de que efectivamente se produzca un suceso determinado. Ejemplos de esta clase de pasivos son la garantía estatal de los depósitos, la garantía de obtención de un ingreso mínimo en el caso de las concesiones y la garantía estatal de pago de una pensión mínima del sistema de pensiones administrado por el sector privado.

El aumento experimentado por este tipo de pasivos en el último tiempo se debe en gran medida a la tendencia a la modificación del papel del Estado que, de financiar y proveer servicios directamente, pasa a garantizar el logro de determinados resultados por el sector privado. Por ello, adquiere creciente importancia incrementar los esfuerzos orientados a identificarlos y cuantificarlos sistemática y permanentemente.

b) *Pasivos contingentes relevantes en el caso chileno*

En el caso chileno se han identificado en un primer análisis cuatro pasivos contingentes de carácter relevante (Dirección de Presupuestos, 2001a). Ellos son los siguientes:

- i) La garantía de un ingreso mínimo en el caso de las concesiones: los contratos contemplan un ingreso mínimo por concepto de peaje, garantizado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para cada año de operación de la concesión. Si el ingreso efectivo es inferior al mínimo, el MOP debe enterar la diferencia hasta completar el mínimo;
- ii) La garantía estatal de los depósitos: las obligaciones bancarias correspondientes a depósitos y captaciones a plazo mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos, o a la orden, realizados por personas naturales contemplan expresamente una garantía estatal del 90% si el banco cae en quiebra, con un tope de 108 UF por persona. También existe una garantía estatal del 100% para depósitos en cuentas corrientes, depósitos a la vista u otros instrumentos financieros líquidos. La quiebra de las instituciones financieras constituye el evento incierto que le da el carácter de contingente a este pasivo;
- iii) Las demandas contra el Fisco: el Estado y las instituciones dependientes pueden ser demandadas judicialmente por particulares u organizaciones que se sientan lesionadas por su proceder. El hecho de que el Estado sólo esté obligado a indemnizar a los particulares si el fallo es adverso al Fisco las transforma en un pasivo contingente;
- iv) La garantía estatal de las pensiones mínimas del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): el sistema de AFP establece que si la pensión a que tiene derecho al jubilar un trabaja-

dor que ha cotizado al menos 240 meses es inferior a una pensión mínima, el Estado aportará la diferencia para garantizar dicha pensión cuando se agote la cuenta individual del trabajador. Esta obligación asumida por el Fisco es de carácter subsidiario, ya que tiene por objeto enfrentar la contingencia de que los recursos acumulados por el trabajador en su cuenta de capitalización individual, más su bono de reconocimiento si fuera el caso, no sean suficientes para financiar una pensión mínima cuyo valor es fijado por el propio Estado. Cabe señalar que este pasivo contingente no es la única obligación que surge para el Estado en relación con el sistema de pensiones, ya que hay que considerar además el déficit operacional del antiguo sistema público de pensiones, el pago de bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales (PASIS) y el déficit previsional militar correspondiente al déficit de las pensiones que pagan la Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

En la mayoría de los casos, para cuantificar esos pasivos hay que distinguir entre el valor máximo que cada uno de ellos puede alcanzar y su valor esperado. En un primer análisis efectuado por el Ministerio de Hacienda se muestran los valores totales correspondientes a los proyectos concesionados que implican garantías de ingresos mínimos, así como el gasto máximo en que podría incurrir el Estado por concepto de garantía estatal de los depósitos en la eventualidad de que quebraran todas las instituciones bancarias, estimado en un 28% del PIB. Asimismo, contiene las cifras pagadas por concepto de demandas contra el Fisco y las proyecciones del gasto correspondiente a la garantía estatal de las pensiones mínimas (Dirección de Presupuestos, 2001a).

Cabe señalar que existe el compromiso de que junto con presentarse el proyecto de presupuestos 2004 se entregará al Congreso Nacional un informe financiero complementario que incluirá, entre otros aspectos, información relativa a los pasivos contingentes. El informe financiero resultante se presentará en un formato estándar y contendrá información sobre variables no recogidas directamente en el proyecto de Ley de Presupuestos, pero que en el futuro pueden constituir elementos de riesgo para el desempeño de las finanzas públicas. Otro avance en esta dirección es la creación de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos que, entre otras funciones, se encarga de supervisar y administrar los activos financieros de las empresas públicas y la relación con organismos bancarios multilaterales entre otras labores.

V

Comentarios finales

1. Modernización de la política fiscal

Los desafíos relacionados con la implementación, medición y evaluación de la política fiscal son especialmente relevantes para países en desarrollo como Chile. El manejo de las finanzas públicas con un enfoque intertemporal y contracíclico, como elemento central de una estrategia de protección social, exige avanzar hacia una mejor medición, supervisión y manejo de los pasivos contingentes y sus efectos de mediano plazo.

Lo anterior es particularmente relevante si se considera que en la mayoría de los países las obligaciones contingentes corresponden a programas no contemplados en el presupuesto. Esta condición ha permitido en ocasiones utilizar este tipo de pasivos como una forma de impulsar programas sin afectar el balance fiscal de corto plazo. Sin embargo, hay que considerar que a mediano y largo plazo estas obligaciones contingentes incrementan de manera significativa el riesgo fiscal y exponen al Fisco a situaciones que pueden llegar a desestabilizar las finanzas públicas y, en consecuencia, disminuir la capacidad de la política fiscal de desempeñar un papel preponderante en la protección social de las personas más vulnerables.

Por tal motivo, es preciso profundizar las metodologías y prácticas de gestión fiscal relacionadas con el manejo de los pasivos contingentes. Ello requiere, por ejemplo, aumentar la transparencia de la información relativa a las obligaciones extrapresupuestarias y avanzar de presupuestos de caja a presupuestos de base devengada que incluyan las obligaciones contingentes.

En este contexto, la política fiscal cumple una función decisiva en el diseño institucional de los sistemas de protección social no sólo para lograr el financiamiento estable y sostenido de estos programas en el tiempo, sino que mediante la aplicación de diseños institucionales compatibles con las capacidades financieras y fiscales y que satisfagan eficientemente las necesidades de los más desprotegidos.

2. Desafíos del sistema de protección social

En el decenio de 1990, la evolución de los indicadores sociales en los distintos sectores muestra progresos significativos en la calidad y equidad del gasto social y

mejoras en su focalización. Adicionalmente, las políticas que velan por la estabilidad macroeconómica y social se implementaron coordinadamente, por lo que se ha sostenido que la política fiscal de los años noventa fue un factor relevante en la construcción de la estabilidad económica y política.

El sistema de protección social se enfrenta también a nuevos desafíos como, por ejemplo, la transición demográfica y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral. Estos cambios sumados al estancamiento de la tasa de indigencia en 1996, 1998 y 2000, sugieren la necesidad de concebir y aplicar una nueva estrategia para que los instrumentos y políticas destinados a favorecer a la población en extrema pobreza puedan alcanzar el objetivo de entregar una red básica de protección social.

En este marco de referencia, en Chile habría que modernizar el sistema de protección social y poner en práctica un nuevo orden institucional. En este sentido, uno de los principales desafíos consiste en un rediseño institucional que fortalezca y ordene la institucionalidad estatal encargada del sistema básico de protección social y que contemple una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas de apoyo actualmente existentes, que difieren a la vez de las líneas centrales de los ministerios sectoriales (educación, salud y vivienda) y de los programas contributivos de la seguridad social, y desarrollar a partir de ellos un sistema de protección social bajo la responsabilidad de una sola institución, lo que corresponde al concepto de "ventanilla única". Este principio de ventanilla única debiera reordenar el nuevo sistema de protección social y aplicarse tanto a nivel institucional macro como a nivel micro en la atención de beneficiarios. El nivel macro implica concentrar la gestión, los recursos y el diseño de políticas de la red de protección social en una sola institución. A nivel micro la atención de los beneficiarios permitirá integrar mejor distintos ámbitos de la acción pública, simplificar el acceso a las prestaciones al eliminar ventanillas innecesarias y actuar de manera integrada, de tal modo de mejorar la focalización y la eficiencia de la protección social.

La superación del desafío de reducir la indigencia dependerá en gran medida del ordenamiento institucional que determine cómo y dónde han de

entregarse los beneficios, a lo que hay que agregar una especial preocupación por la forma en que estos instrumentos llegan efectivamente a los beneficiarios. Para disminuir la indigencia, posiblemente no baste con ofrecer instrumentos y beneficios, también es necesaria la aplicación de un enfoque proactivo, centrado en la demanda y en los beneficiarios, lo que puede aumentar la eficiencia de los mecanismos diseñados. Esta búsqueda de la demanda, que necesariamente deberá contener un fuerte componente local, deberá además estar adecuadamente coordinada con la “ventanilla única” antes descrita.

Otro principio que habría que considerar al diseñar un nuevo orden institucional es el cambio de unidad o núcleo de focalización. La unidad de referencia para focalizar la acción pública debería ser la familia, y no el individuo. De esta manera, se podría mejorar la focalización de la protección social remitiéndose a un concepto de ingreso familiar que tenga en cuenta una realidad familiar determinada, percibida como un conjunto global que mantiene vinculaciones estrechas, y no como la suma de realidades individuales independientes.

En el mismo sentido se orienta el criterio de focalización, que es el tercer principio clave del nuevo orden institucional del sistema básico de protección social. Si bien actualmente la gran mayoría de los programas de protección social son altamente focalizados, aún existen importantes desafíos por enfrentar en esta materia. Los resultados en materia de protección social logrados en los años noventa revelan la importancia de una adecuada focalización y los efectos redistributivos que pueden tener los programas de protección social. La evidencia internacional muestra que en economías con iguales tasas de crecimiento el proceso de superación de la pobreza puede tener ritmos diferentes. Ello se explica, en buena medida, por las diferencias en la concentración del ingreso y la velocidad en que este mejora (CEPAL 2002). En el futuro, uno de los elementos clave para lograr resultados exitosos en materia de reducción de la pobreza será la adecuada focalización de los beneficios del sistema de protección social. Mientras más focalizada esté la acción pública, mayores y más rápidos serán los resultados en materia

social. Al respecto, el sistema de protección social debería dar prioridad a la población indigente y la población pobre, en especial la población rural.

Junto con el rediseño institucional del sistema de protección social será indispensable reforzar, profundizar y en algunos casos aplicar sistemas de información sobre las políticas de protección social. El mecanismo de selección actualmente utilizado, la ficha CAS II, deberá formar parte de este proceso de adecuación para satisfacer correctamente las nuevas demandas de información y la eficiente focalización de los programas sociales. Un nuevo sistema de información y selección permitiría perfeccionar la evaluación y el seguimiento de las políticas sociales, así como hacer frente a los procesos de transición económica, demográfica y social, que requerirán de sistemas de protección social en permanente revisión y evolución.

Este tipo de diseño favorecerá una mayor integración de las políticas públicas, así como la coordinación de los esfuerzos sectoriales, y evitará la duplicación de esfuerzos y el derroche de recursos públicos. La red básica de protección social sólo estará potencialmente limitada por las restricciones presupuestarias, puesto que son éstas las que limitan el valor de las prestaciones y el número de nuevos beneficiarios, por ejemplo, del sistema de pensiones asistenciales y del subsidio familiar. Una manera de modernizar la red de protección social sería entregar más beneficios a quienes reúnan mayores calificaciones en el caso de la extrema pobreza, reafirmar sus derechos ante estos beneficios, lo que confirma aún más la necesidad de realizar un rediseño institucional para asegurar a estas familias sus derechos. La aplicación de un enfoque de este tipo, unida a los demás desafíos que enfrenta la red de protección social, son la base de una nueva estrategia en materia de política social para reducir la indigencia y la extrema pobreza.

En síntesis, puede decirse que el gran desafío para resolver el problema de la pobreza y lograr un sistema de protección social estable e integrado que facilite a las personas el acceso a la igualdad de oportunidades es un proceso de desarrollo económico sostenido. El desamparo social es un obstáculo que se interpone a cualquier idea de alcanzar una sociedad democrática.

Bibliografía

- Arellano, J.P. (1985): *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arenas de Mesa, A. (2000): *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 105, LC/L.1457-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.137.
- Arenas de Mesa, A. y P. Benavides (2003): *Protección social en Chile, financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2000*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2196-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.126.
- De Ferranti, D., G. Perry y otros (2000): *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dirección de Presupuestos (2000): *Estadísticas de las finanzas públicas, 1990-1999*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- _____ (2001a): *Identificación y cuantificación estimativa del conjunto de pasivos contingentes y otras obligaciones futuras del sector público*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- _____ (2001b): *Estadísticas de las finanzas públicas, 1991-2000*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- _____ (2002): *Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público del año 2003*, presentado por el señor Mario Marcel, Director de Presupuestos, Santiago de Chile, octubre.
- Fiess, N. (2002): *Chile's New Fiscal Rule*, Background Paper, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Marcel, M. y M. Tokman (2002): Building a consensus for fiscal reform: the Chilean case, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, N° 3, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marcel, M., M. Tokman y otros (2001): *Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*, serie Estudio de finanzas públicas, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, septiembre.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2001): *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida. Informe ejecutivo*, Santiago de Chile, julio.
- Ministerio de Hacienda (2001): *Exposición sobre el estado de la hacienda pública 2001*, presentación del Ministro de Hacienda, señor Nicolás Eyzaguirre, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2002a): *Estadísticas de la deuda pública, 1989-junio 2002*, Santiago de Chile, octubre [www.minhda.cl].
- _____ (2002b): *Exposición sobre el estado de la hacienda pública 2002*, presentación del Ministro de Hacienda, señor Nicolás Eyzaguirre, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2003): *Informe de estadísticas de la deuda pública*, Santiago de Chile, abril [www.minhda.cl].
- Perry, G. (2002): *Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?*, documento preparado para la Conferencia del FMI y el Banco Mundial sobre Reglas Macro-Fiscales en Economías de Mercados Emergentes (Oaxaca, México, 14 a 16 de febrero de 2002).
- Polackova, H. (1998): *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, Policy Research Working Paper, N° 1989, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Snyder, J. e I. Yackovlev (2000): *Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, abril.
- Tokman, V. (2001): *Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo*, documento presentado al Taller sobre macroeconomía y pobreza (Santiago de Chile, 18 a 20 de diciembre), Santiago de Chile, CEPAL, versión preliminar.
- Wodon, Q., N. Hicks y otros (1999): *Are Governments Pro-poor? A Test Based on Targeted and Social Spending During Booms and Busts*, World Bank Draft Paper, Washington, D.C., Banco Mundial.

