

financiamiento del desarrollo

Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena

Alberto Arenas de Mesa

Julio Guzmán Cox



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, Julio de 2003

Este documento fue preparado por Alberto Arenas de Mesa, PhD en Economía, Universidad de Pittsburgh (USA). Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile, y Julio Guzmán Cox, Máster en Economía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile. Este trabajo se presenta en el marco del Proyecto Cuenta Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDA) para “Aumentar la capacidad de las políticas de desarrollo económico y social de los gobiernos de América Latina y El Caribe”. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Paula Benavides, Jaime Crispi, Bernardita Piedrabuena, Jaime Ruiz Tagle, Marcelo Tokman, Andras Uthoff y Rodrigo Valdés.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4197

ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322197-5

LC/L.1930-P

Nº de venta: S.03.II.G.86

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Política fiscal macroeconómica en Chile	9
2.1 Responsabilidad fiscal y protección social.....	9
2.2 Balance estructural y regla de política fiscal: ¿rigidez o flexibilidad?	10
2.3 El rol de la política fiscal contracíclica en la protección social.....	15
2.4 Manejo de la deuda pública.....	17
III. El sistema de protección social y la política fiscal	19
3.1 Evolución del gasto público y la pobreza.....	20
3.2 Cobertura del sistema de protección social según función.....	23
3.3 El sistema de protección social y su efecto distributivo.....	26
IV. Política fiscal, pasivos contingentes e institucionalidad de la política social	29
4.1 Rol de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social	29
4.2 Pasivos contingentes y aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social	32
V. Comentarios finales	37
5.1 Modernización de la política fiscal	37
5.2 Desafíos del sistema de protección social	38
Bibliografía	41
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados	43

Índice de cuadros

Cuadro 1	Gastos del gobierno central	15
Cuadro 2	Sistema de protección social en Chile según funciones.....	24
Cuadro 3	Cobertura de la protección social según grupos selectos de la población.....	25

Índice de gráficos

Gráfico 1	Metodología de preparación del presupuesto bajo la regla de superávit estructural de 1% del PIB.....	12
Gráfico 2	Riesgo país: <i>spread</i> de la deuda soberana.....	13
Gráfico 3	Gasto social y gasto público total como porcentaje del PIB (1990–2001)	21
Gráfico 4	Gasto social como porcentaje del gasto público total (1990–2001)	22
Gráfico 5	Estructura sectorial del gasto social (1990, 1995 y 2001)	22
Gráfico 6	Evolución de la incidencia de la pobreza e indigencia.....	23
Gráfico 7	Composición de los ingresos de los hogares por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar según tipo de ingreso (2000).....	27

Resumen

En Chile, la política fiscal ha cumplido distintos roles en estos últimos años, entre los más destacados pueden mencionarse los siguientes: (i) ha ayudado a la estabilidad macroeconómica y con ello ha potenciado el crecimiento económico; (ii) ha generado un financiamiento estable y equilibrado para el sistema de protección social, y (iii) ha influido en la institucionalidad de las políticas sociales y del sistema básico de protección social. Este trabajo explora y profundiza en estos roles, investigando en sus relaciones y analizando cuán vinculados están unos con otros en la experiencia fiscal-social chilena de estos últimos años.

El desarrollo y financiamiento estable del sistema de protección social ha sido una de las prioridades de la política fiscal en Chile durante los últimos doce años. La reducción de la pobreza e indigencia, la política de igualdad de oportunidades y la lucha contra las inequidades han sido los principales ejes de la política social, registrándose progresos en esta materia, en especial, a partir de la década de los años noventa.

El caso chileno asoma como un ejemplo en cuanto a un manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y una conducción que ha privilegiado la mantención de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por sobre visiones de corto plazo. En efecto, durante los años noventa Chile ha logrado compatibilizar un apoyo fiscal sostenido para el desarrollo social –inclusive durante el período de desaceleración económica (1998-2002)– junto con la disminución de la deuda bruta del Gobierno Central desde 43,8% a 15,9% del PIB entre 1989 y 2002.

La implementación de la regla fiscal basada en la mantención de un superávit estructural de 1% del PIB ha permitido que el gasto fiscal social cumpla un papel anticíclico durante los últimos años. Su aplicación le ha dado estabilidad al desarrollo de políticas públicas que, junto con la mantención de los equilibrios fiscales necesarios, ha permitido orientar las expectativas de los agentes económicos respecto a la dirección de la política fiscal.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, 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 la misma genera. Al darle estabilidad a los niveles de gasto público, la aplicación de la regla de superávit estructural ha permitido continuar incrementando el gasto público social y de inversión, y enfrentar con nuevos programas las consecuencias de la desaceleración económica, lo que se ha combinado con un fuerte esfuerzo de reasignación de recursos. Ello se refleja claramente en la evolución reciente del gasto social y la inversión pública, cuyo crecimiento promedio estimado entre 2001 y 2003 es de 5,8% y 7,9% real anual, respectivamente, cifras que son superiores al crecimiento promedio del gasto público total durante dicho período (4,6%).

A pesar de estos avances, la pobreza aún es una realidad y los pobres continúan siendo vulnerables a riesgos de reducciones drásticas en sus ingresos. Como consecuencia, surge un conjunto de desafíos en cuanto a la modernización de la política fiscal y al desarrollo de un nuevo orden institucional del sistema de protección social.

En relación a la modernización de la política fiscal, ha sido propuesto, entre otras medidas, profundizar el manejo de las finanzas públicas bajo un enfoque intertemporal y contracíclico. Ello conlleva, por ejemplo, una mejor medición, monitoreo y manejo de los pasivos contingentes y sus efectos de mediano plazo.

Respecto del nuevo orden institucional del sistema de protección social y sus desafíos, se requiere que este sistema evolucione, para que los instrumentos y políticas diseñados para la población en extrema pobreza puedan consolidar el objetivo de entregar una red básica de protección social a la población más vulnerable.

El sistema de protección social en Chile debería enfrentar un proceso de modernización donde los esfuerzos de las redes de protección sean coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo. Ello, junto con la creación de un sistema de información de protección social que permita optimizar el funcionamiento de la red básica.

Esta modernización debería contemplar una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas de apoyo actualmente existentes, con el objeto de construir a partir de ellos un sistema de protección social bajo la responsabilidad de una única institución. Este debería ser uno de los principios ordenadores del nuevo sistema de protección social, el concepto de “ventanilla única”.

Un segundo principio en el diseño de un nuevo orden institucional es el cambio de unidad o núcleo de focalización. La familia, y no el individuo, puede convertirse en la unidad de referencia para la focalización de la acción pública.

El tercer principio clave para el nuevo orden institucional del sistema básico de protección social consiste en focalizar el esfuerzo prioritario en la población indigente y la pobreza, especialmente rural, siendo ambas realidades de extrema dureza.

Con este tipo de diseño se favorecerá una mayor integración de las políticas públicas y mejor coordinación de los programas sectoriales, evitando de esta manera la duplicación de esfuerzos y recursos públicos. El gran desafío hacia el futuro puede sintetizarse en que –a través de un proceso de desarrollo económico sostenido– puedan consolidarse las soluciones al problema de la pobreza y se alcance un sistema estable e integrado de protección social que facilite la igualdad de oportunidades, en especial, para las familias más vulnerables. El desamparo social obstaculiza cualquier idea de alcanzar una sociedad democrática.

I. Introducción

En Chile, la política fiscal ha cumplido distintos roles en estos últimos años, entre los más destacados puede mencionarse los siguientes: (i) ha ayudado a la estabilidad macroeconómica y con ello ha potenciado el crecimiento económico; (ii) ha generado un financiamiento estable y equilibrado para el sistema de protección social, desarrollándose este último, entre otros factores, 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 pretende explorar y profundizar en estos roles, indagar en sus relaciones y analizar cuán vinculados están unos con otros en la experiencia fiscal–social chilena de estos últimos años.

La importancia creciente de la estabilidad fiscal es particularmente relevante, dado que la globalización de los mercados financieros es una realidad. La creciente globalización de la economía y la integración de los mercados ha generado grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo para las economías de América Latina. Junto a estas mayores oportunidades de crecimiento, sin embargo, la población de las economías emergentes que ha visto incrementado su ingreso nacional, sus posibilidades de consumo y su bienestar, ha experimentado una mayor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de la economía mundial. Como un proceso simultáneo al incremento de riesgos asociado a la mayor exposición de los países a factores externos, se ha experimentado un desarrollo de los mercados de seguros y mecanismos formales e informales de protección.

En este contexto económico en permanente evolución, las políticas sociales 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 los pobres, una vez cubiertos sus riesgos básicos, adopten decisiones más proactivas de superación de la pobreza. El sistema de protección social, en este sentido, pretende colaborar en la reducción de la vulnerabilidad o riesgos de la población más vulnerable ante *shocks* adversos, tanto internos como externos.

El desarrollo y financiamiento estable del sistema de protección social ha sido una de las prioridades de la política fiscal en Chile durante los últimos años. La reducción de la pobreza e indigencia, la política de igualdad de oportunidades y la lucha contra las inequidades han sido los principales ejes de la política social, registrándose progresos en esta materia, sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres continúan siendo vulnerables a riesgos de reducciones drásticas en sus ingresos.

La política fiscal y la situación financiera han sido factores sustanciales en la clasificación de riesgo internacional de Chile, por lo que, entre otros factores, un correcto y equilibrado financiamiento del gasto social es determinante en el acceso al crédito externo a bajo costo y es, por lo tanto, una de las principales fortalezas o debilidades de una economía frente a la volatilidad de los mercados internacionales. Los recientes episodios de crisis económicas internacionales, que han impactado fuertemente a las economías de América Latina muestran como muchas de ellas que se encontraban en situaciones fiscales en desequilibrio han debido realizar dolorosos procesos de ajuste económico, que en lugar de permitir paliar los efectos adversos de la crisis profundizan 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 han permitido hacer frente a los períodos de crisis con un importante contingente de medidas transitorias que han permitido suavizar los patrones de consumo básicos de la población de menores ingresos.

En este contexto, el caso chileno asoma como un ejemplo en cuanto a un manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y una conducción que ha privilegiado la mantención de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por sobre visiones de corto plazo. En efecto, en Chile se ha logrado compatibilizar un apoyo fiscal sostenido para el desarrollo social junto con una importante disminución de la deuda pública.

En este marco de referencia, cada vez es más importante asegurar la existencia de responsabilidad fiscal, que permita administrar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible. Sin embargo, para reducir la volatilidad agregada también es necesario permitir que la política fiscal juegue un papel anticíclico. En Chile, la implementación de la regla fiscal basada en la mantención de un Superávit Estructural de 1% del PIB precisamente va en esta dirección.

Se ha mencionado que a través de la aplicación de la regla de 1% del PIB se busca que las decisiones concernientes al gasto público se tomen considerando las disponibilidades más permanentes de financiamiento, evitando comprometer gastos con cargo a holguras pasajeras de ingresos propias del ciclo económico, como asimismo reducir innecesariamente el nivel de actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca obtener como beneficios el asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos asociados al 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, contribuyendo a transformar a la política fiscal en un instrumento central para la promoción de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva de la protección social, este tema tiene singular relevancia, ya que si no se realiza 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 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.

Este documento contiene cuatro secciones además de esta introducción. La sección 2 presenta un resumen de la política fiscal macroeconómica y la política de balance estructural. La sección 3 muestra el sistema de protección social y sus efectos en la reducción de la pobreza y distribución del ingreso. La sección 4 entrega las relaciones entre la política fiscal y la institucionalidad de los programas sociales, además de detallar los más importantes pasivos contingentes. Por último, la sección 5 presenta los comentarios finales y las conclusiones.

II. Política fiscal macroeconómica en Chile

2.1 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 en el manejo económico y, en especial, en la gestión de las políticas sociales en América Latina. Los grandes ajustes de la década de los 80 y la realidad actual de algunos países, han demostrado con particular crudeza que una conducción poco responsable de las finanzas públicas puede tener consecuencias muy negativas desde el punto de vista económico y social.

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 la actualidad, en donde 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 que los países desarrollen mecanismos de autoseguro –tales como fondos de estabilización– y de diversificación del riesgo –como la inversión en el exterior– que permiten atenuar los efectos de las crisis económicas sobre las finanzas públicas (De Ferranti y otros, 2000). Esto permite disminuir la probabilidad de ajuste en los presupuestos de los distintos programas sociales.

A lo anterior, se suman los cambios de tendencia de los últimos años en la visión económica respecto de las finanzas públicas y su vínculo con la protección social. El movimiento progresivo ha ido desde un análisis de corto plazo, centrado en la demanda agregada y la liquidez disponible para financiamiento, hacia una mirada de mediano plazo centrada en la capacidad de dar respuesta a las necesidades de la población en momentos de crisis, la sostenibilidad financiera, los riesgos fiscales, las restricciones presupuestarias intertemporales y la eficiencia en la gestión pública.

En este contexto, el caso chileno asoma como un ejemplo por la adecuada mezcla de un manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y de un desarrollo sostenido de las políticas sociales.¹ Se ha privilegiado la mantención de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por sobre visiones de corto plazo, lo que se ha traducido en una mejor capacidad de respuesta frente a las demandas sociales que se generan en momentos de crisis. En efecto, durante los 90's, se ha logrado compatibilizar un apoyo fiscal sostenido para el desarrollo social, inclusive durante el período de desaceleración económica (1998–2002), junto con la disminución de la deuda bruta del Gobierno Central desde 43,8% a 15,9% del PIB entre 1989 y 2002.

La discusión de la política fiscal latinoamericana ha estado centrada en la sostenibilidad financiera de largo plazo, ignorando muchas veces los efectos del sesgo procíclico de política fiscal y del ciclo económico. Perry (2002) argumenta que esto es un error grave por cuanto los costos de las políticas procíclicas en Latinoamérica son enormes en términos de crecimiento y bienestar, especialmente para el caso de los más pobres. Las políticas y reglas fiscales procíclicas –agrega– tienen un sesgo hacia la generación de déficit y, por lo tanto, terminan siendo no sostenibles ni creíbles.

Es probable que las políticas fiscales inestables sean una de las causas básicas de la volatilidad agregada de Latinoamérica (De Ferranti y otros, 2000). Por lo tanto, es de suma importancia asegurar la existencia de responsabilidad fiscal, con el propósito de que las finanzas públicas transiten en una trayectoria sostenible. Sin embargo, para reducir la volatilidad agregada también es necesario permitir que la política fiscal juegue un papel anticíclico, de modo que las políticas sociales no sean sacrificadas en 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.

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

La política fiscal macroeconómica tiene dos grandes objetivos: un rol estabilizador de corto plazo y un compromiso de sostenibilidad en el largo plazo. En algunas economías, las presiones sociales o de grupos de interés hacen que muchas veces se subordine el segundo objetivo en favor del cumplimiento del primero, pudiéndose desencadenar déficit fiscales no sostenibles. Las reglas de política fiscal bien diseñadas pueden reconciliar estos dos grandes objetivos.

En este contexto, desde el año 2000 se ha introducido una regla explícita para la formulación, conducción y evaluación de la política fiscal en Chile, cual es la mantención de un Superávit Estructural del Gobierno Central de 1% del PIB. Sus objetivos, la construcción del indicador de política fiscal y el análisis de sus ventajas y limitaciones se detallan a continuación.

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

2.2.1 Objetivos del indicador de balance estructural y de la regla de política fiscal

Entre los objetivos específicos buscados por las reglas de política fiscal que han sido aplicadas en diversos países de la OECD están: (1) la intención de asegurar la estabilidad macroeconómica; (2) aumentar la credibilidad de la política fiscal y ayudar a la estabilización de la deuda pública; (3) asegurar la sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal; (4) minimizar las externalidades negativas de los tratados internacionales (como el caso del Tratado de Maastricht); y (5) reducir el sesgo procíclico de la política fiscal.

En el caso chileno, se ha mencionado que a través de la aplicación de la regla de política fiscal se busca que las decisiones concernientes al gasto público se tomen considerando las disponibilidades más permanentes de financiamiento, evitando comprometer gastos con cargo a holguras pasajeras de ingresos propias del ciclo económico, como asimismo reducir innecesariamente el nivel de actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca obtener como beneficios el asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos asociados al ciclo.² Se pretende que el Balance Estructural eleve 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 la promoción de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el mediano y largo plazo (Marcel y otros, 2001).

2.2.2 Aspectos metodológicos

En el caso chileno, de los diversos indicadores de política fiscal existentes se ha optado por el de balance estructural, ya que, entre otros factores, su metodología es conocida, legitimada y aplicada por el FMI y la OECD. Si bien este indicador no involucra por sí solo una regla de política fiscal, provee la base para el establecimiento de la regla de generación de un superávit estructural de 1% del PIB.

Para el cálculo del Balance Estructural del Sector Público de Chile (BESP) se han seguido los criterios utilizados por el FMI para la estimación de balances estructurales en los países desarrollados. A la metodología estándar seguida por este organismo se le han realizado dos ajustes para dar cuenta de las características propias del sector público chileno: (i) no se han efectuado ajustes por el ciclo económico en los gastos, dada la ausencia de programas de gasto que respondan automáticamente a dicho ciclo, y (ii) se ha agregado 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 que los ingresos y gastos fiscales alcanzarían si el producto estuviera en su nivel potencial y el precio del cobre fuera el de mediano plazo; por lo tanto, excluye los efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de principal importancia para el caso chileno: la actividad económica y el precio del cobre.

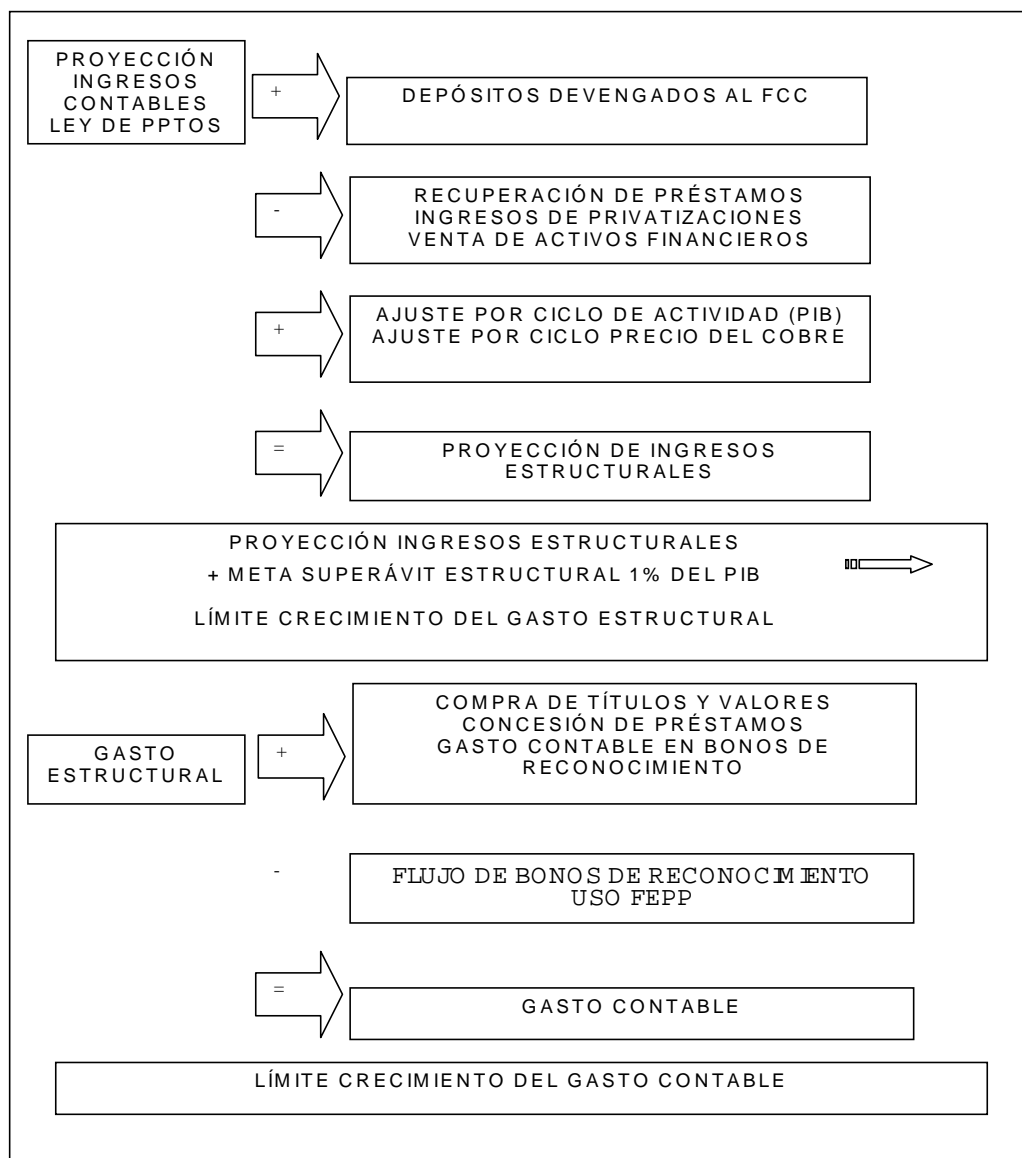
La estimación del Balance Estructural se desarrolla en tres etapas. La primera consiste en la estimación del balance ajustado. Por medio de ajustes contables al balance efectivo se determinan las partidas de ingresos y gastos que deben ser incluidas en el balance ajustado para que éste refleje la variación patrimonial neta del sector público. La segunda abarca la estimación de los componentes cíclicos del presupuesto, esto es, la estimación del impacto de la evolución cíclica de la actividad económica y del precio del cobre sobre los agregados fiscales. Para la estimación del precio del cobre y del nivel de actividad de largo plazo se crearon respectivamente dos instancias

² Estado de la Hacienda Pública 2002, Presentación del Ministro de Hacienda, octubre 2002.

compuestas por expertos independientes, cuales son el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre y el Comité Consultivo del PIB Potencial. La tercera etapa consiste en que, a partir del balance ajustado y del cálculo de los componentes cíclicos, se estima el Balance Estructural.³

En el gráfico 1 se presenta la metodología básica de la preparación del presupuesto sobre la base del objetivo de generar un balance estructural de 1% del PIB, indicándose los componentes que influyen en la proyección de los ingresos estructurales, en el límite al crecimiento del gasto estructural y en el límite al crecimiento en el gasto contable.

Gráfico 1
METODOLOGÍA DE PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO
BAJO LA REGLA DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL DE 1% DEL PIB



Fuente: Marcel et al., 2001, pag 88.

Nota: FCC = Fondo Compensación del Cobre. / FEPP = Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo.

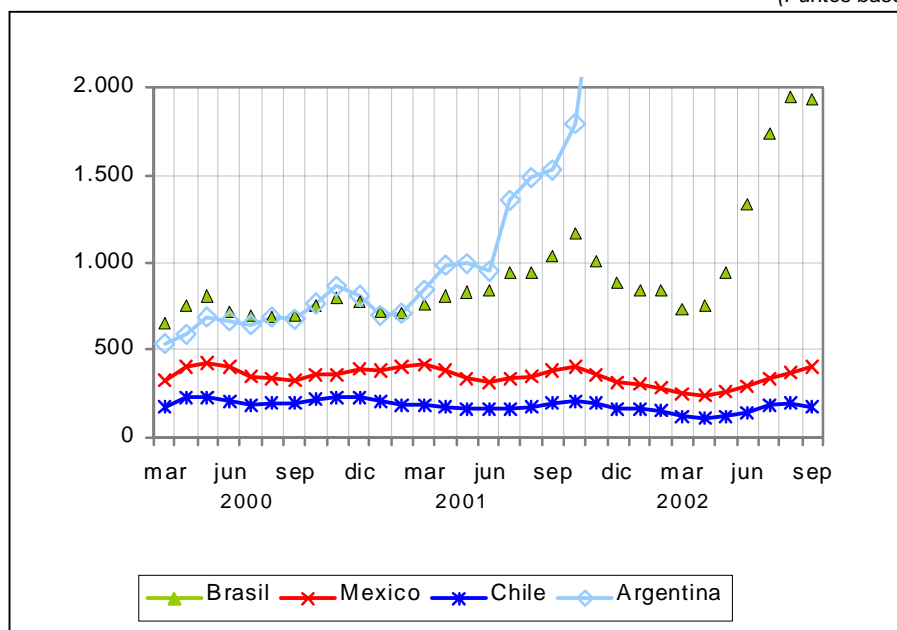
³ Para una explicación en detalle de los aspectos metodológicos y del procedimiento de estimación del Balance Estructural ver Marcel y otros. (2001).

2.2.3 Ventajas y limitaciones de la regla de política fiscal: ¿rigidez o flexibilidad?

Desde el año 2001, se han conducido las finanzas públicas del gobierno central bajo la regla del superávit estructural de 1% del PIB. A pesar que dicha regla está en sus primeros años de vida, es posible identificar un conjunto de beneficios que ha traído su aplicación durante 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, adelantando los beneficios de la prudencia futura. Su aplicación ha permitido dar una señal de austeridad y responsabilidad fiscal, en un momento especialmente difícil del entorno económico internacional. Es así como una de las consecuencias visibles de esta señal es que el riesgo país, medido por medio del *spread* de la deuda soberana, se ha mantenido en niveles extraordinariamente bajos en la actual coyuntura. Esto ha permitido proteger a la economía chilena, diferenciándola del resto de los países latinoamericanos (ver gráfico 2).

Gráfico 2
RIESGO PAÍS: SPREAD DE LA DEUDA SOBERANA
(Puntos base)



Fuente: JP Morgan Chase.

El bajo riesgo país ha favorecido de manera directa tanto al Estado como a las empresas nacionales vía un menor costo del endeudamiento con el exterior. Así también, ha permitido darle un mayor espacio a la política monetaria por medio de la reducción de la tasa de interés a su nivel más bajo de los últimos años. Todo aquello ha permitido que los efectos de los shocks externos sobre la actividad económica y la inversión no sean tan severos como en ocasiones anteriores. El aporte de la combinación de una política monetaria expansiva, una política cambiaria de flotación y una política fiscal preanunciada ha permitido que incluso el producto esté creciendo en esta coyuntura (2,1% real durante 2002), a diferencia de América Latina y el Caribe, cuyo producto se estima que disminuyó un 0,5% durante 2002 (CEPAL, 2002).

Asimismo en 2000, el rápido saneamiento estructural experimentado por las finanzas públicas permitió generar la confianza y el espacio necesario para que el sector público pudiera jugar un papel contracíclico en 2001 y 2002. Precisamente el carácter contracíclico que han logrado tener las finanzas públicas es uno de los elementos de las políticas macroeconómicas que más se ha destacado al nivel internacional.

De este modo, la regla de política ha permitido compatibilizar el cumplimiento de dos objetivos complementarios que son altamente deseados en una economía con alta dependencia de las condiciones externas como la chilena: el fortalecimiento de la disciplina fiscal y el cumplimiento de un papel contracíclico. El fortalecimiento de la disciplina fiscal desde una perspectiva de mediano plazo, centrada en la sostenibilidad financiera intertemporal y no en la liquidez de corto plazo disponible para financiamiento. Ello se expresa en que se ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los déficits contables son esencialmente transitorios y que los requerimientos de financiamiento se mantienen dentro de los límites compatibles con la capacidad de generación de ingresos fiscales en el mediano plazo. El rol contracíclico desde una perspectiva moderna, en donde se ha tomado en cuenta los costos en términos de crecimiento y bienestar que tiene el hacer política fiscal procíclica, especialmente para los más pobres, lo que precisamente es una de las debilidades de las economías en desarrollo. De hecho, la suavización del crecimiento del gasto fiscal en el tiempo disminuye la probabilidad de tener que realizar ajustes fiscales, permitiendo un desarrollo más sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales.

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

En otras palabras, es muy probable que en un contexto sin regla fiscal y con déficits contables similares o mayores a los que se han sucedido, las turbulencias latinoamericanas podrían haber provocado un potencial expansivo efecto contagio en nuestra economía. Los inversionistas probablemente habrían interpretado dichos déficits como signo de poco compromiso del gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por otra parte, si se hubiese optado por equilibrar las cuentas fiscales a lo largo del ciclo, los efectos en términos de sobreajuste habrían sido evidentes, agravando las consecuencias de las malas condiciones externas sobre la economía. Ambos escenarios hubiesen disminuido la capacidad de la política fiscal para proteger de los riesgos a los más pobres a lo largo del ciclo.

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 continuo 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 la misma genera. La aplicación de la regla de superávit estructural, combinada con un fuerte esfuerzo de reasignación de 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 estimado entre 2001 y 2003 es de 5,8% y 7,9% real anual, respectivamente. Como muestra el Cuadro 1, los incrementos por encima del promedio de estos gastos prioritarios se han logrado, en estos dos últimos años, sobre la base del esfuerzo por contener el crecimiento inercial de otros gastos. Así también, el mismo cuadro muestra que el alza del gasto social y del gasto en inversión en los años 2001–2003 ha sido acompañada por gastos de

operación –personal y compra de bienes y servicios– y de defensa inferiores a los registrados como promedio durante la década de los noventa.

Cuadro 1
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Variación porcentaje real anual)

Título de columna	Cifras ejecución 1990-2000 r/1990	Cifras presupuesto 2001-2003 r/2000
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

Dentro de estos esfuerzos, por otra parte, resaltan fuertemente los logros en términos de reasignar recursos para enfrentar las consecuencias sociales de la desaceleración de la economía. Destaca fuertemente a este respecto, por ejemplo, lo que se ha hecho para enfrentar, en base a programas especiales de empleo, la situación de las personas temporalmente desocupadas. Así, a pesar de las restricciones enfrentadas, durante los últimos años se ha financiado programas de empleo con apoyo fiscal posibilitando que las empresas recuperen su capacidad de generar empleo, desarrollando programas especiales de empleo transitorio y apoyando a las personas para desarrollar iniciativas por cuenta propia de autoempleo. Durante el 2002, la cobertura de estos programas alcanzó un promedio mensual de 107 mil empleos, llegando a su máximo nivel durante el mes de agosto, con la generación de más de 163 mil cupos para personas desocupadas, lo que representa alrededor de un 3% de la fuerza de trabajo.

Con respecto a las limitaciones de la regla de política, es posible 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 una menor credibilidad en su aplicación, sería conveniente estudiar cómo crear mecanismos para institucionalizarla. Sin embargo, se debe destacar que la evidencia internacional en términos del marco legal es muy variada y que más allá del instrumento legal que disponga la regla fiscal, una característica fundamental en la operatividad de la misma es que sea creíble y para ello, debe estar establecida para una aplicación permanente por sucesivos gobiernos. Esto último dependerá a la larga del cumplimiento pasado y de los costos futuros de quebrar la regla, los que serán mayores mientras más institucionalizada ella esté, y no necesariamente mientras más peso tenga el instrumento legal que la disponga.

2.3 El rol 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, ¿qué consecuencias tiene la ausencia/presencia de políticas fiscales contracíclicas en lo que a la protección social se refiere?

Esta pregunta es relevante sobretodo para el caso de los países latinoamericanos, ya que la evidencia indica que en la región predomina una fuerte percepción de inseguridad económica, incluso en países con mejores oportunidades de desarrollo (De Ferranti y otros, 2000). Junto con esta mayor inquietud en torno a la inseguridad económica, también existen señales de una demanda insatisfecha de protección social. Se ha argumentado que, entre otros factores, lo anterior se debe a

que el desarrollo del mercado y las reformas estructurales no han ido acompañadas de un desarrollo paralelo de un sistema adecuado de protección social.

Esto es particularmente preocupante si se toma en consideración que los pobres son los que se ven más afectados en los momentos de crisis –por la falta de medios para protegerse, tales como activos financieros, y por el impacto directo de la disminución en sus ingresos del trabajo. A ello se suma que la expansión del empleo en las familias pobres en momentos de auge es a través del empleo informal (Tokman, 2001).

En este contexto, la política fiscal tiene un papel importante que jugar por medio de una mayor focalización en los más vulnerables y afectados, y por medio de la búsqueda de un mayor rol contracíclico en momentos de crisis.

No obstante, la realidad en Latinoamérica dista bastante de lo anterior. En efecto, en la mayoría de las economías de la región la política fiscal no ha logrado desempeñar su función de estabilización. En general los gobiernos han adoptado una posición expansionista en los auges y una posición contraccionista en las recesiones. Esto se traduce en que el gasto social focalizado por persona pobre se reduce durante las recesiones. Este carácter procíclico de dicho gasto termina por producir falta de protección social durante los tiempos difíciles, justamente cuando más se necesita.⁴

Hasta cierto punto esto refleja las restricciones de los mercados financieros mundiales e internos, pero también es consecuencia de la imposibilidad de los gobiernos de prepararse para las épocas malas ahorrando en las buenas. Es así como la moderación del gasto en tiempos buenos disminuye el riesgo de que haya grandes reducciones durante las crisis, en especial si va acompañada de la transferencia de recursos de los tiempos favorables a desfavorables.

Chile no ha sido la excepción a lo anterior en crisis pasadas. En 1975 y 1982 la actividad económica llegó a caer en más de un 13% real en un año y el desempleo subió hasta 30%. En 1999, pese a la mayor fortaleza lograda por la economía chilena, la crisis asiática hizo caer la actividad en 1,1% y el desempleo anual llegó a casi 10%. En el intertanto, el gasto público total en dichos períodos tuvo un comportamiento procíclico (con la excepción de 1999), llegando incluso a disminuir en un 23% en 1975 y la inversión pública en un 13% promedio anual en 1982-83.

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

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

El segundo paso es lograr que la política fiscal juegue un rol contracíclico que permite disminuir la volatilidad agregada. Es en esta línea donde la regla del superávit estructural del 1% del PIB juega un rol importante en términos de protección social. Al cumplir un papel contracíclico, la regla cae dentro de la categoría de las herramientas de “autoseguro” (*self-insurance*) (Fiess 2002). La acumulación de recursos en tiempos de auge permite actuar de mejor manera en los tiempos difíciles. Al mismo tiempo, la regla presenta características de “autoprotección” (*self-protection*), ya que su cumplimiento ciertamente ha disminuido la

⁴ Para una discusión respecto de la evidencia sobre este punto, ver De Ferranti y otros, 2000 cap. 7; Wodon y otros, 1999; y Snyder y Yackovlev, 2000.

probabilidad de contagio de las crisis de los países vecinos, permitiendo que Chile se diferencie del resto de Latinoamérica.

Una manera de explicar el efecto contracíclico de la regla fiscal es a través de un ejemplo sobre la dinámica macroeconómica de reglas alternativas de política fiscal.⁵ Si la política fiscal se orientara hacia mantener un balance fiscal fijo a lo largo del ciclo económico, en la práctica la política fiscal se transformaría en un elemento que profundiza la amplitud del ciclo. Por ejemplo, en momentos de sobrecalentamiento de la economía, cuando los ingresos fiscales son más abundantes, la regla recomendaría incrementar el gasto (de hecho, en el equivalente de 100% de los ingresos adicionales), dinamizando aún más la demanda agregada. Otra alternativa es una regla de balance fiscal constante a lo largo del ciclo económico, que dejase fija la tasa de expansión del gasto fiscal y devolviera a través de transferencias o rebajas de impuestos los excesos de recaudación a las personas. En este caso, si la economía estuviera en una fase recesiva sería necesario aumentar la tasa de impuestos. Esta política es obviamente procíclica y profundiza el ciclo económico. Otra alternativa sería orientar el crecimiento del gasto de manera que sea similar al crecimiento del PIB. En la práctica, con esto se tendrá el mismo problema desestabilizador que tiene la regla de mantener un balance constante a lo largo del ciclo económico. Esto sucede porque los ingresos fiscales, en especial los tributarios, están directamente relacionados al ciclo económico.

La política actual, basada en mantener un crecimiento del gasto igual al crecimiento de los ingresos estructurales, reduce la amplitud del ciclo, obviando los efectos del mismo. En tiempos de bonanza los ingresos fiscales aumentan y son ahorrados, disminuyendo de esa manera la presión sobre la demanda agregada. Esto se contrapone con los casos en que el fisco gasta estos recursos o en que simplemente son devueltos a las personas. En tiempos recesivos el gasto aumenta, en forma transitoria, más que el producto y que los ingresos fiscales, cuestión que se suple con financiamiento alternativo.

Sin perjuicio de lo anterior, entre los aspectos teóricos que se han mencionado para mejorar el carácter contracíclico de la política fiscal, está la posibilidad de mejorar el diseño de los programas focalizados con respecto al ciclo económico. Desde una perspectiva de protección social podría ser adecuado aumentar el carácter contracíclico de ciertas partidas de gastos focalizados o transferencias que tienen más incidencia en la población más pobre. Cabe notar que para que no se altere la dinámica del gasto total a lo largo del ciclo, una alternativa podría ser aumentar el carácter procíclico (o la flexibilidad) del resto de los gastos fiscales. Ello requeriría disminuir la inercia que tiene un gran porcentaje del gasto total, lo que no es del todo factible en muchos casos (por ejemplo, en el caso de los gastos de personal o previsionales), lo que hace aún más difícil una meta como ésta.⁶ Sin embargo, si ello se lograra podría compatibilizarse un crecimiento del gasto total acorde con los ingresos estructurales, junto con un aumento del carácter contracíclico del gasto social focalizado. Aunque esta situación corresponde más bien a una falta de flexibilidad del gasto fiscal (y no de la regla fiscal), es importante tenerla en consideración, por cuanto podría limitar la efectividad de la política fiscal como mecanismo de protección social a los más pobres.

2.4 Manejo de la deuda pública

Como resultado de un manejo equilibrado de las finanzas públicas en los últimos años, Chile ha logrado una importante reducción en el nivel y peso relativo de la deuda pública. Es así como la deuda bruta del Gobierno Central ha disminuido desde un 43,8% del PIB en 1989 a un 15,9% del

⁵ El ejemplo puede analizarse en detalle en el documento "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 2001", Ministerio de Hacienda, octubre 2001.

⁶ El gasto previsional y el gasto en personal representaron cerca de un 48% del gasto total del Gobierno Central de Chile de 2001.

PIB estimado para el año 2002 (Ministerio de Hacienda, 2003). El nivel relativo de deuda actual se compara favorablemente con las cifras disponibles para otros países. Así por ejemplo, en el caso de los países más avanzados integrantes de la OECD, la deuda bruta del Gobierno General alcanzaba en promedio un 73% del PIB en 2001, con un valor mínimo de 18% del PIB para Corea y un valor máximo de 132% del PIB para Japón. En cuanto a la comparación con otros países, las cifras de deuda bruta del Gobierno General varían entre 24% del PIB para la República Checa y 70% del PIB para Brasil (Ministerio de Hacienda, 2002a).⁷

Esta reducción en el peso de la deuda pública tiene importantes implicancias para la mantención de un crecimiento sostenido y estable del gasto fiscal social, inclusive en momentos de crisis. Por una parte, la reducción de la deuda ha permitido una importante disminución en los recursos requeridos para el pago de la misma. Esto tiene un efecto directo en términos de dar más espacio a la política fiscal para redestinar recursos hacia las áreas sociales que, en caso contrario, hubiesen tenido que ser gastados en el pago de intereses.

Por otra parte, la mantención de un bajo nivel de endeudamiento público externo es una medida que corresponde a una estrategia de autoprotección nacional. Bajos niveles de endeudamiento permiten disminuir la probabilidad de tener que realizar ajustes fiscales frente a aumentos bruscos en las tasas de interés, los cuales van de la mano con la volatilidad de los capitales internacionales en momentos de crisis.

Adicionalmente, la reducción en los niveles de endeudamiento público permite al sector público ser más selectivo en el uso del crédito externo. En este contexto, la experiencia de las operaciones de los bonos soberanos en el período 2000-2002 constituye un avance para consolidar la posición financiera del país, así como también para generar potenciales efectos positivos en las operaciones del sector privado en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, permite transparentar la evolución de la percepción externa sobre la economía chilena.

⁷ La comparación anterior también se podría realizar utilizando otros indicadores de deuda, tales como la razón entre deuda pública y carga tributaria o la razón entre deuda pública y exportaciones. Ver, por ejemplo, Global Development Finance 2002, World Bank, en www.worldbank.org.

III. El sistema de protección social y la política fiscal

Las primeras formas de protección social en Chile quedaron establecidas en el concepto de Cuestión Social de finales del siglo XIX. Entre dicho período y las primeras décadas del siglo XX se fueron formando las primeras redes de atención y protección social. Algunas de estas iniciativas fueron los proyectos de ley para la construcción de viviendas obreras y la aprobación de incentivos tributarios para la construcción, la educación básica obligatoria, el código sanitario en salud (Arellano, 1985). Estos fueron algunos de los primeros pilares de una red social que a principios del siglo XXI representa más de un 16% del producto nacional.

En el área de la protección social, en especial de los sistemas tradicionales y contributivos, la aprobación de las llamadas leyes sociales, en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) constituyen las primeras acciones en previsión social en Chile, las que se enmarcan en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo pasado. Se trata de la construcción de seguros sociales segmentados profesionalmente. Una segunda etapa, que se desarrolla fundamentalmente desde la década de los sesenta hasta 1980, responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. Una tercera etapa, actualmente en curso, se inicia en 1980, la que privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los instrumentos de protección (Arenas de Mesa, 2000).

Ninguna de estas corrientes ha destruido totalmente la construcción anterior, sino que, más bien, ha operado una política de readecuación de las instituciones preexistentes, o bien de agregación de nuevas estructuras. Así, por ejemplo, la acción reformista emprendida a partir de mediados de siglo mantuvo en buena parte los esquemas de seguros sociales bismarkianos.

Igualmente, ahora coexisten en una curiosa mixtura: (a) una estructura de seguros sociales según el modelo primitivo germano, en extinción respecto de la generalidad (regímenes de pensiones diferenciados por rama profesional que opera el sistema público de pensiones, INP) y en pleno vigor en lo que atañe al sector castrense; (b) un conjunto de seguros sociales universales, con elementos de asistencia social en muchos de ellos, que responden a la concepción de seguridad social de Beveridge; y (c) seguros administrados por privados, sean únicos –caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en pensiones– sean alternativos u opcionales –caso de las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en salud–.

La existencia de más de 3 millones de personas en situación de pobreza en Chile (según la encuesta CASEN 2000), junto con el nuevo panorama económico global, plantean significativos desafíos a futuro para el fortalecimiento del sistema de protección social y al crecimiento económico sustentado en una economía con fundamentos sanos.⁸ Los menores resultados en materia de reducción de la pobreza entre 1998 y 2000, afectados por un panorama económico internacional adverso, muestran la relevancia de esta tarea. Entre 1990 y 1998, las personas en situación de pobreza disminuyeron desde 38,6% a 21,7% de la población total; posteriormente, la incidencia de la pobreza sólo se redujo a 20,6% en 2000; mientras que la tasa de indigencia disminuyó desde 12,9% a 5,6% entre 1990 y 1998, pero se incrementó levemente a 5,7% en 2000.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, el sistema de protección social en Chile deberá enfrentar un proceso de modernización e implementación de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán ser coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo. El levantamiento de la información y la posterior creación de un sistema de información de protección social deberán ser pilares fundamentales que junto con una nueva institucionalidad pública para las políticas de protección social permitirán construir y consolidar un nuevo orden social en Chile (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

En una economía sana la política fiscal financia en forma equilibrada y sostenida el desarrollo de los sistemas de protección social. Estos son fuertemente más demandados, al menos el sistema básico de protección social, cuando existen contracciones de la actividad económica. De aquí la necesidad de tener una política fiscal contracíclica para potenciar, entre otras medidas de política económica, los sistemas de protección social en tiempos de crisis.

3.1 Evolución del gasto público y la pobreza

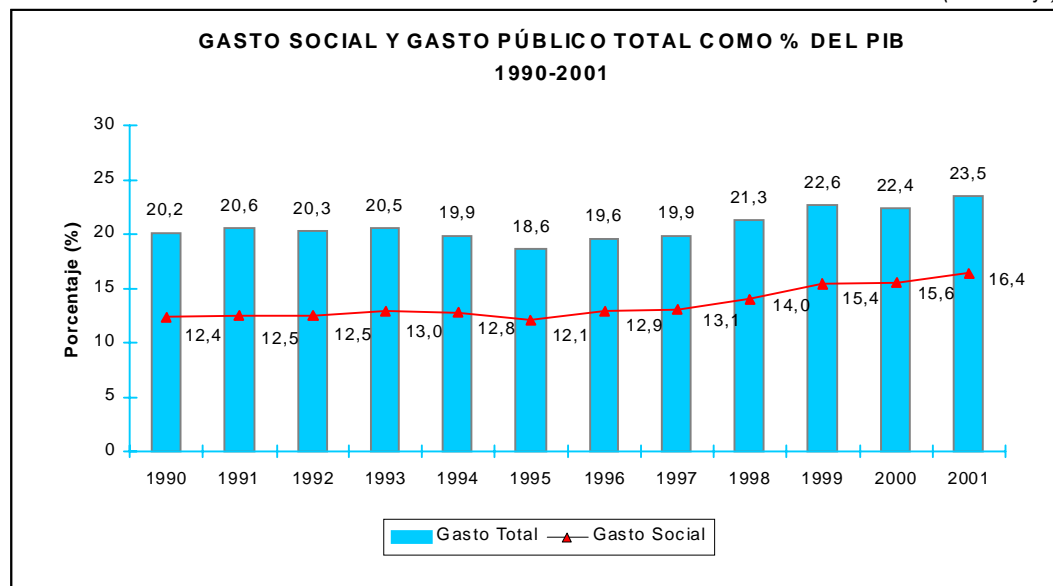
El desarrollo y financiamiento estable de las políticas sociales y del sistema de protección social ha sido uno de los objetivos principales de la política fiscal durante los últimos años. La reducción de la pobreza e indigencia, la política de igualdad de oportunidades y la lucha contra las inequidades han sido los principales ejes de la política social, registrándose significativos progresos en esta materia. Sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres continúan con necesidades básicas insatisfechas y siendo vulnerables a riesgos de reducciones drásticas en sus ingresos.

⁸ Para un análisis sobre la importancia de la protección social para la equidad y el crecimiento, ver BID, 2000.

3.1.1 Gasto Público y Social

El tamaño del Estado, medido como la participación del gasto público en el PIB, se incrementó en los noventa desde 20,2% del PIB en 1990 a 23,5% del PIB en 2001 (Gráfico 3). En Chile, durante los noventa, se implementaron significativas reformas sociales y un importante número de nuevos programas. En este contexto, la política social alcanzó un rol prioritario. Esto se tradujo en una creciente asignación de recursos hacia el gasto social y en un importante esfuerzo por mejorar la eficiencia con que estos recursos son transferidos a los sectores poblacionales más necesitados y marginales. El gasto social creció en promedio anualmente un 7,9% entre 1990 y 2000, mientras que el gasto total del Gobierno Central presentó un crecimiento promedio anual de 6,6% en el mismo período. Al analizar la composición sectorial del gasto social destaca el crecimiento del gasto en educación, que registró un crecimiento promedio anual de 10,6%. Lo sigue el gasto en salud que creció en promedio 9,4% anual en el mismo período.

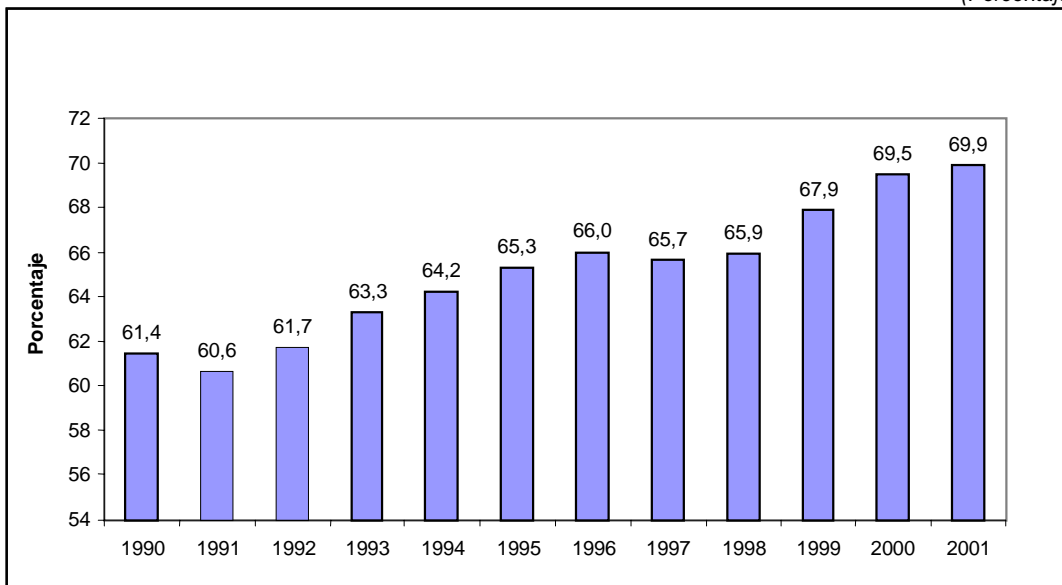
Gráfico 3
GASTO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (1990-2001)
(Porcentaje)



Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

Con este ritmo de crecimiento, el gasto social ha aumentado significativamente su participación en el gasto total, pasando desde 61,4% en 1990 a 69,9% en 2001 (Gráfico 4). La composición sectorial del gasto social, consistente con lo anterior, muestra un incremento en la participación del gasto en educación desde 20% a 26% del gasto social y un incremento de la participación del gasto en salud desde 15% a 18% en el período. A su vez, disminuyen su participación en el gasto social el gasto en previsión desde 49% a 40% y el gasto en vivienda desde 7% a 6% (Gráfico 6). El crecimiento del gasto social significó que éste pasara desde 12,4% del PIB en 1990 a 16,4% del PIB en 2001.

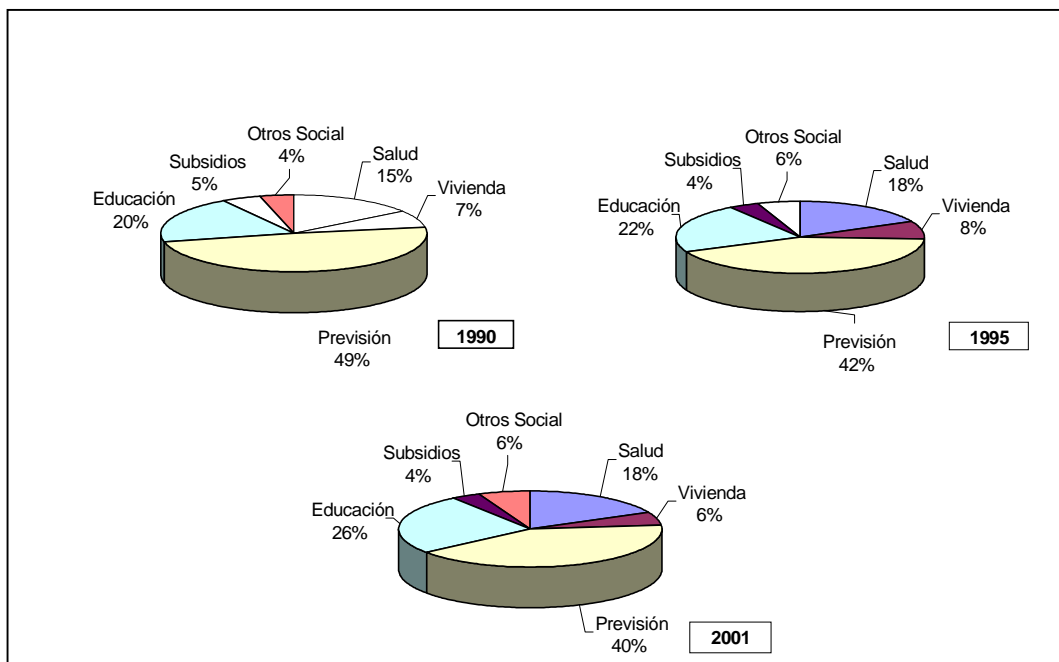
Gráfico 4
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL^a (1990–2001)
 (Porcentaje)



Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

^a Se considera el gasto del Gobierno Central.

Gráfico 5
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL (1990, 1995 Y 2001)
 (Porcentaje del gasto social total)

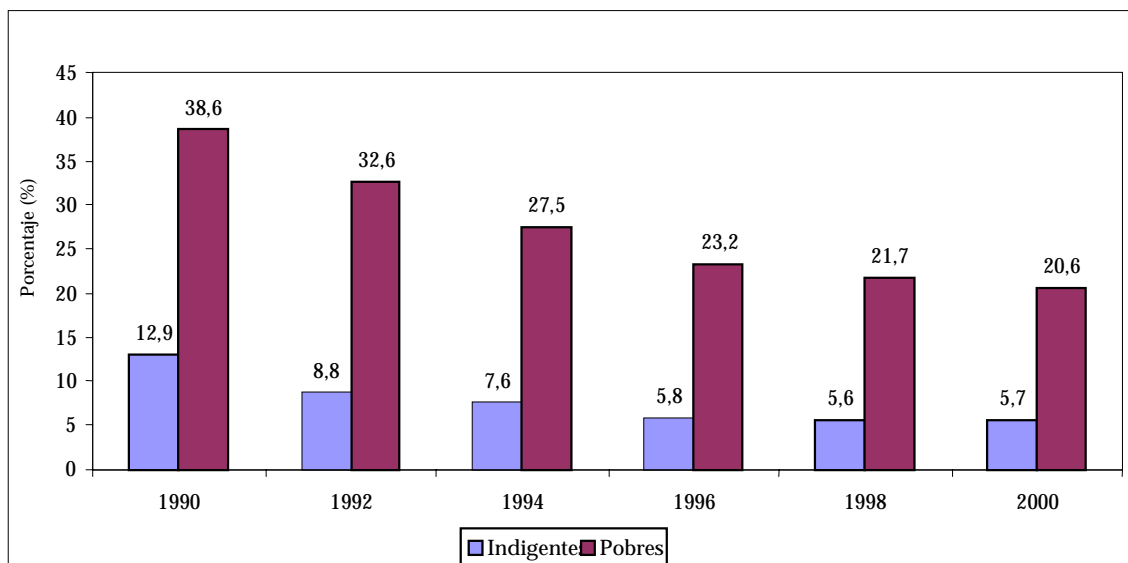


Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

3.1.2 Pobreza

Desde el punto de vista social, se alcanzaron significativos resultados como reducir la pobreza desde 38,6% de la población en 1990 a 20,6% en 2000, y la indigencia de 12,9% de la población en 1990 a 5,7% en 2000 (Gráfico 6). En relación al total de los hogares 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 en similar período. La evolución de la brecha promedio de ingresos entre el total de la población y los pobres e indigentes disminuyó significativamente de 14,8 a 7,1 veces en el caso de la pobreza y de 4,3 a 2,1 veces para la indigencia entre 1990 y 2000.

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA E INDIGENCIA
(Porcentaje de la población total)



Fuente: IDEPLAN, 2001.

3.2 Cobertura del sistema de protección social según función

El sistema de protección social puede ser dividido en funciones tales como: vejez, sobrevivencia, discapacidad, accidentes y enfermedades del trabajo, familia – niños, enfermedades –salud, salud pública, empleo–desempleo y pobreza y exclusión social. El cuadro 2 presenta esta clasificación por funciones con el detalle de los principales programas o beneficios por función. En el cuadro 3 se analiza la cobertura de estas funciones 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 independientes, que dependerán entre otros factores de la afiliación y contribución que efectivamente realicen en el sistema. En este sentido, tanto los sistemas contributivos como los no contributivos presentan distintos requisitos, en especial de evaluaciones socioeconómicas para los sistemas no contributivos. Los sectores informales, trabajadores familiares, temporales e independientes tienen un sistema de protección social inferior que los trabajadores dependientes, lo que se explica, entre otros factores, por las características de la población y del mercado del trabajo en el momento de origen de estos programas. Un desafío que se plantea hacia futuro en este contexto, es la evaluación de modificaciones o rediseños para enfrentar la situación de estos grupos poblacionales.

Cuadro 2

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE SEGÚN FUNCIONES

Función	Principales Programas o Beneficios
Vejez	Pensión de Vejez Pensión Asistencial de Vejez Programas de Salud Pública Programa de Salud Adulto Mayor Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor Programa de Atención Especial al Adulto Mayor en Vivienda
Sobrevivencia	Pensión de Sobrevivencia Pensión de Viudez Pensión de Orfandad Asignación por Muerte Programas de Salud Pública
Discapacidad	Pensión de Invalidez Programa de Capacitación para Discapacitados Fondo Nacional de la Discapacidad Programas de Salud Pública
Accidentes y Enfermedades del Trabajo	Pensiones por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de Invalidez Pensiones por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de Viudez Pensiones por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de Orfandad Subsidios por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales Indemnizaciones por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales
Familia – Niños	Subsidio Familiar (Recién Nacido y Madre Embarazada) Asignación Familiar Subsidio de Reposo Maternal y Cuidado del Niño Programas de Salud Pública Asignación por Muerte Programa de Alimentación Escolar
Enfermedades	Programas de Salud Pública Atención de Urgencia Atención Primaria Atención Secundaria Subsidio por Incapacidad Laboral
Salud Pública	Beneficios de Salud Preventiva y Obstetricia Instituciones de Salud Previsional Fondo Nacional de Salud Programas de Inmunización Programa de prevención de Enfermedades Programa de Alimentación Complementaria Programa de Prestaciones Complejas
Desempleo	Subsidio de Cesantía Seguro de Cesantía (Desde 2002) Programas de Empleo con Apoyo Fiscal Programas de Generación de Empleo Programas de Reinserción Laboral Programa de Nivelación de Competencias Laborales Programas de Reconversión Laboral
Pobreza y Exclusión Social	Beneficios Permanentes (Salud, Educación , Vivienda, Subsidios) Beneficios Temporales (Programa de Apoyo Integral a Familias Indigentes (Puente), Programa Chile Barrio, Programas Sociales de Capacitación, Programas de Becas etc.) Subsidios de Vivienda Programas dirigidos a Grupos Vulnerables (Indígenas, Jóvenes, Niños, Mujeres)

Fuente: Arenas de Mesa y Benavides 2003.

Cuadro 3

COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN GRUPOS SELECTOS DE LA POBLACIÓN

Grupos poblacionales	Función								
	Vejez	Sobrevivencia	Discapacidad	Enfermedades y accidentes del trabajo	Familia niños	Enfermedades	Salud pública	Desempleo	Pobreza y exclusión social
Personas con contrato laboral	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Independientes	x ¹	x ¹	x ¹	x ³	x	x	x	x	x
Independientes fuera de agricultura y miembros de la familia ayudantes ¹	x ¹	x ¹	x ¹	x ³	x	x	x	x	x
Independientes en agricultura y miembros de la familia ayudantes ¹	x ¹	x ¹	x ¹	x ³	x	x	x	x	x
Desempleados que perciben algún beneficio para desempleados ²	x ²	x ²	x ²		x	x	x	x	x
Desempleados que no perciben beneficios para desempleados ²	x ²	x ²	x ²		x	x	x	x	x
Adultos dependientes de personas empleadas (esposas económicamente inactivas, parientes)	x ¹	x ¹	x ¹		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.

¹ Tiene derecho a beneficios contributivos como pensión de vejez, sobrevivencia o invalidez contributiva sólo si voluntariamente ha realizado las cotizaciones requeridas en caso contrario sólo tiene acceso a postular a pensiones asistenciales.

² Tiene derecho a los beneficios contributivos como pensión de vejez contributiva sólo si previamente en los períodos ocupados ha realizado las cotizaciones requeridas.

³ Pueden tener derecho a los beneficios de la ley de accidentes laborales y enfermedades profesionales los trabajadores independientes y los trabajadores familiares que acogidos voluntariamente realizan cotizaciones.

3.3 El sistema de protección social y su efecto distributivo

El gasto social del gobierno central aumentó en promedio anualmente 7,9% real entre 1990 y 2000. El gasto en educación (10,6%) y en salud (9,4%) fueron los sectores más privilegiados y como veremos a continuación tuvieron un alto impacto distributivo.

La pobreza disminuyó considerablemente entre 1990 y 2000. De esta manera, existían en 2000 alrededor de 1.884.500 personas menos en situación de pobreza que en 1990. Sin embargo, la desigualdad de ingresos se ha mantenido prácticamente sin variación. La distribución del ingreso autónomo es reflejo de lo que ocurre en el mercado del trabajo, tomando sólo una escasa parte de las políticas de protección social. Esta distribución no ha mejorado en la década y los indicadores seleccionados muestran estabilidad entre 1990 y 2000.

La distribución del ingreso autónomo, medida en deciles de ingreso (10% más pobre), muestra que el primer decil (menor ingreso) pasó de 1,4% del total de los ingresos a 1,1% entre 1990 y 2000, mientras que en similar período el décimo decil (mayor ingreso) alcanzó el 42,2% y 42,3% en 1990 y 2000 respectivamente. La distribución de ingresos monetarios, que incluye los ingresos autónomos y los subsidios monetarios, continúa siendo bastante regresiva. El primer decil pasó de 1,6% a 1,5% del total de ingresos entre 1990 y 2000, mientras que el décimo decil de 41,8% a 41% en similar período.

Esta magra distribución presentó un Coeficiente de Gini de 0,58 y 0,57 para ingresos autónomos y monetarios, respectivamente en 1990, manteniéndose estas mismas cifras para estos indicadores en 2000. Al utilizar el índice 20/20 (quintiles), que muestra la relación entre los ingresos autónomos promedio del quinto y primer quintil aumenta de 14,0 veces en 1990 a 15,3 veces en el ingreso autónomo en 2000, y de 12,9 veces en 1990 a 13,2 veces en el ingreso monetario en 2000.⁹

El estancamiento en la distribución del ingreso ha provocado una importante discusión respecto de las distintas herramientas con que cuenta la sociedad para hacer frente a un problema de esta magnitud y que cuestiona en forma permanente el funcionamiento del modelo económico y social. En este contexto, proporcionar igualdad de oportunidades a la población de modo que no existan limitaciones a priori para que cualquier individuo en base a su esfuerzo logre insertarse y desarrollarse socialmente, acceder al mercado laboral y al consumo de bienes y servicios, es la principal tarea de justicia social que enfrenta un sistema de protección social.

En este contexto, la política social ha contribuido a mejorar la distribución del ingreso entre 1990 y 2000. Los subsidios monetarios del Estado se encuentran altamente focalizados en los quintiles de bajos ingresos. Es por esta razón que al incluir las transferencias monetarias que realiza el sector público se observa una mejoría en la distribución del ingreso. Al considerar los ingresos monetarios, es decir, el ingreso autónomo más las transferencias monetarias del Estado como 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 2000.¹⁰ En particular en 2000, se produce la mayor contribución del gasto social a la distribución del ingreso. El ingreso promedio del 20% más rico de la población en relación al del 20% más pobre pasa de 15,3 veces a 13,2 veces, el coeficiente de Gini por su parte se reduce de 0,58 a 0,57.

El mayor impacto de la política social sobre la equidad se produce a través de la provisión de bienes como la educación y la salud. En 2000, los subsidios monetarios representan sólo 14% de los ingresos monetarios del primer quintil de ingreso autónomo, 4,3% del ingreso monetario del

⁹ MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990 y 2000.

¹⁰ MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990 a 2000.

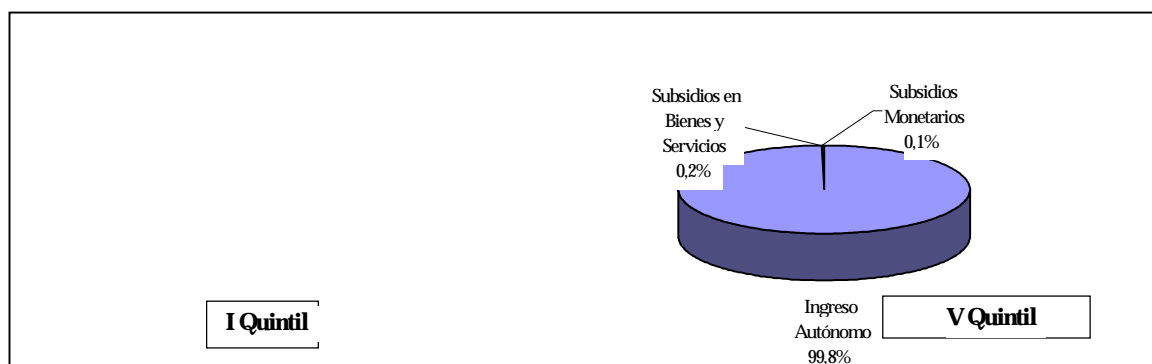
segundo quintil y 1,7% del ingreso monetario del tercer quintil. Los programas sociales como educación y salud, que se encuentran focalizados, representan un porcentaje sustancialmente mayor de los ingresos totales de los quintiles de menores ingresos. Según la encuesta CASEN 2000, al valorizar el aporte 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 representan casi un 59% del ingreso monetario del primer quintil; en el segundo quintil de ingreso autónomo estos representan un 23% del ingreso monetario y en el tercer quintil 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 los ingresos promedio del quinto y primer quintil de ingreso autónomo cae de 15,3 veces a 8,3 veces. Estas cifras muestran el importante efecto progresivo de las políticas sociales, el que si bien no se refleja significativamente en términos de los ingresos monetarios, sí se traduce en una mejor distribución en términos de los ingresos totales que incluyen la valoración de los subsidios en bienes y servicios (Gráfico 7).

Gráfico 7

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.

Numerosos estudios han destacado la incidencia positiva del gasto social, en especial educación y salud, en la distribución del ingreso, ya que además de contribuir en la reducción de la pobreza, contribuye a mejorar en el mediano plazo la distribución del ingreso al elevar el capital humano de las personas pobres. No ocurriría así con otro tipo de medidas redistributivas que si bien tienen impacto en el corto plazo no conducen a una mejora permanente en la distribución de ingresos pues no generan una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral ni socialmente.

En síntesis, en la década de los noventa si bien la distribución de los ingresos autónomos se mantiene prácticamente sin variación, se encuentra un efecto progresivo de las políticas sociales. En este período, las políticas sociales además de disminuir la pobreza han tenido un impacto progresivo en la distribución del ingreso, lo que se produce esencialmente por la focalización de los subsidios de salud, educación y los subsidios monetarios. Por último, las políticas emprendidas en los últimos años en materia de educación son un aporte social y una apuesta a que en el largo plazo se produzcan mejoras en la distribución de los ingresos autónomos, a través de la reducción en las desigualdades generadas por los ingresos provenientes del mercado del trabajo.

IV. Política fiscal, pasivos contingentes e institucionalidad de la política social

4.1 Rol de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social

4.1.1 Dimensiones de la política fiscal

La política fiscal, en conjunto con la política monetaria y cambiaria, desempeña un papel crucial en la generación de las condiciones para el crecimiento económico del país, siendo el crecimiento un pilar fundamental para alcanzar un nuevo nivel de desarrollo. En particular, la política fiscal favorece el crecimiento económico por medio de su rol estabilizador de corto plazo y por medio del compromiso de sostenibilidad en el largo plazo. Esto se potencia, entre otros factores, mediante la generación de espacios para la iniciativa productiva de los privados y la creación de bases estructurales y regulatorias adecuadas. En este marco, caben las políticas de fomento de la competitividad de la economía en general, la generación de mayor competencia en los mercados, la profundización del mercado de capitales, el desarrollo exportador, la masificación de nuevas tecnologías, entre otras.

Paralelamente, la política fiscal cumple un rol preponderante en lo que se refiere al financiamiento del gasto social, representando este último más del 70% del gasto público total en 2002. En forma complementaria al desarrollo económico, el Estado, junto con los privados, tiene una responsabilidad en el desarrollo social y cultural

del país a través del 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 están incluidas, entre otras, las políticas sociales sectoriales de educación, salud, vivienda y previsión, las políticas sociales transversales, tales como el desarrollo pleno de la mujer, de los niños en riesgo social y la erradicación de la pobreza. Es clave que la política fiscal otorgue un financiamiento estable para el desarrollo de estas políticas de una manera permanente y eficaz, velando por el aumento de la eficiencia del gasto público y del impacto de los distintos programas en la población beneficiaria.

Sin embargo, la responsabilidad de la política fiscal no se agota en los roles de estabilidad macroeconómica y financiamiento estable del sistema de protección social. Por el contrario, ella participa activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública y semipública en la 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 accionar. Ejemplos recientes de aquello son los proyectos de ley en discusión parlamentaria 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 en los cuales desarrollar un Régimen de Garantías en Salud, sino que, con igual importancia, está participando en la definición de los lineamientos básicos respecto del modelo de atención de salud deseado. Esto se traduce en un sinnúmero de decisiones respecto del 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, entre otros aspectos.

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 operación. En efecto, a través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas con el objeto que los beneficios, subsidios y prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo requieren. Ello implica, además, la búsqueda de una articulación de las redes y servicios sociales del gobierno y de la oferta pública para los más pobres, de modo que sea posible atender las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas.

Estos son sólo dos ejemplos recientes sobre la participación de la política fiscal en la creación y evolución de la institucionalidad social. Sin embargo, 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 adoptadas por el gobierno que van más allá de la simple asignación de los recursos. Implican también decisiones respecto de la manera como 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 que exista, ya que esta última, la mayoría de las veces, condiciona la eficiencia del gasto público de los programas sociales.

4.1.2 Avances y desafíos

La institucionalidad social existente en la actualidad es la consecuencia de un conjunto de factores, entre los que se cuentan los principios fundacionales del Estado moderno, las reformas estructurales de las décadas pasadas y las políticas fiscales implementadas en los últimos años.

Las bases institucionales del Estado chileno han permitido constituir un aparato público amplio, estable y funcional a las prioridades sociales. A través de la actividad estatal se han

abordado tareas básicas en áreas como educación, salud, vivienda, previsión y protección social. Junto con ello, el Estado intervino y reguló 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. Ello se ha traducido principalmente en una reducción significativa de las funciones productivas del Estado y una redefinición de roles con el sector privado, especialmente drástico en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Junto con ello, el proceso de ajuste fiscal de los años 80's implicó un duro aprendizaje de la importancia del control de gasto público y de la disciplina fiscal.

Bajo las tres últimas administraciones (1990–2002) se ha logrado profundizar dicha disciplina fiscal en conjunto con un fortalecimiento de las funciones de regulación y fiscalización, 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 desafíos actualmente planteados van en la línea de la asignación eficiente de los recursos fiscales en los programas públicos y sociales desde el punto de vista microeconómico. En este contexto, existe consenso en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no es sólo gastar bajo una restricción presupuestaria, sino que gastar en forma eficiente. Para ello es importante reconocer que las propias normas sobre administración financiera ejercen una influencia determinante sobre la gestión de las instituciones públicas. La forma en que se entregan los recursos, y las responsabilidades y compromisos que ligan a la autoridad financiera con los órganos gestores, determinan en gran medida la eficiencia global en 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 refieren a esfuerzos por disminuir la dotación de personal o reducir déficits fiscales crónicos, sino más bien, 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, en Chile la suma de prestaciones y programas individuales no necesariamente constituye un sistema de protección social. Este es un problema que también presenta la mayoría de los países latinoamericanos, lo que se debe, entre otros factores, a la falta de una institucionalidad compartida, de una red de información que vincule ventanillas de acceso, de una coordinación organizacional más profunda, y de criterios compartidos de elegibilidad.

Estas carencias redundan en la duplicación de funciones y de costos administrativos que se traducen en ineficiencias del sistema. Las prestaciones muchas veces se concentran y permanecen en los beneficiarios más conectados a la red social, con los consiguientes problemas de falta de cobertura en la población potencialmente beneficiaria que se encuentra más marginada. Incluso más relevantes aún son las pérdidas de sinergia entre los distintos organismos por falta de coordinación en su accionar.

Para mejorar lo anterior se requiere generar claras directrices, donde la política fiscal tiene un rol preponderante. La alta dispersión institucional y programática en la acción pública constituye un desafío a abordar, donde la autoridad financiera del Estado puede y debe contribuir desde una óptica integral y transversal respecto de las funciones que desempeñan en la actualidad 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. De dichos programas, al menos 40 pueden ser calificados como de protección social, desarrollados por servicios e

instituciones tales como SERNAM, FONASA, INP, JUNAEB, Subsecretaría de Previsión Social, SERCOTEC, INTEGRA, Municipalidades, Intendencias y Gobernaciones, entre otros.

La acción desarrollada por éstos y otros organismos del aparato público han permitido aumentar el acceso de los ciudadanos de todo el territorio nacional a los servicios sociales básicos. Sin embargo, requiere profundizarse los avances no sólo desde la óptica de cobertura, sino que también desde una visión estratégica donde predomine elevar la calidad con que se desarrollan estas distintas dimensiones de la acción pública. Para ello durante los últimos años se ha desarrollado y perfeccionado en Chile un Sistema de Control de Gestión que comprende, entre otras cosas, instrumentos tales como indicadores de desempeño, evaluaciones de programas e institucional, fondo concursable para el financiamiento de inversiones y programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y balances de gestión integral (BGI).¹¹

Sin perjuicio de dichos avances, los estándares de calidad con que hoy funciona el sector público deben ser incrementados, y para mejorarlos el sector público debe, entre otras acciones, centrar su atención en sus productos y servicios y reordenar su funcionamiento interno.

En este contexto, está la necesidad de fortalecer los pilares en los cuales se sustenta un sistema básico de protección social: que sea coherente y de acceso informado para los beneficiarios; que el foco de intervención esté en la familia; que exista focalización efectiva en los grupos más necesitados; que se desarrollen mecanismos de selección y condiciones de elegibilidad coherentes entre los diversos programas; y que exista una institucionalidad del Estado adecuada y consistente para todo aquello (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

En estas materias la política fiscal tiene la responsabilidad de armonizar la mantención de los equilibrios fiscales junto con la generación de mayor protagonismo y responsabilidad por parte de los servicios públicos (y no de la autoridad central). Se requiere también de mayor apoyo técnico y coordinación de las iniciativas de cada ministerio o servicio. Asimismo, deben profundizarse las medidas modernizadoras del proceso presupuestario y la creación y mejoramiento de los mecanismos que estimulan los avances en la gestión pública.

4.2 Pasivos contingentes y aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social

La importancia creciente de la dimensión intertemporal de las finanzas públicas ha implicado un aumento de la atención hacia la evaluación y administración de los riesgos fiscales asociados a los efectos de los activos y pasivos del sector público sobre los flujos futuros de ingresos y gastos.

Dada la escasa atención que este tema tenía en el pasado, todavía persisten problemas en la valoración, cuantificación y administración fiscal de estos efectos o compromisos de mediano plazo. Es posible encontrar países en donde, habiéndose ejercido una rígida disciplina en el control del gasto, no ha ocurrido lo mismo respecto de compromisos financieros explícitos o implícitos que tarde o temprano se manifiestan.

Un tema de particular relevancia a este respecto lo constituye el de los pasivos contingentes del sector público, que pueden pasar desapercibidos hasta que éstos se materializan, con escasas (o nulas) posibilidades de ser neutralizados con acciones de corto plazo.

Desde la perspectiva de la protección social, este tema tiene singular relevancia, ya que si no se realiza 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

¹¹ Para más detalles ver "Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003", Dirección de Presupuestos, octubre 2002.

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.

4.2.1 Riesgos fiscales de mediano plazo y pasivos contingentes

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

Se entiende por carácter explícito de un pasivo el que éste se encuentre reconocido contractual o legalmente. Por el contrario, 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 carentes de previsión. La clasificación según el carácter directo o contingente de los pasivos obedece a la dependencia de un evento gatillador. Los pasivos directos se deben enfrentar siempre, es decir, independientemente de la ocurrencia o no ocurrencia de un evento gatillador. Los pasivos contingentes, por su parte, dependen de la ocurrencia de un determinado evento, como 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. Ejemplos de ellos son la deuda pública externa y los gastos establecidos en la Ley de Presupuestos. Por su parte, los pasivos directos implícitos surgen, en la mayoría de los casos, como obligaciones del Estado derivadas principalmente de políticas públicas de mediano plazo. En Chile se encuentran dentro de esta categoría las pensiones asistenciales (PASIS), en cuyo caso, existiendo una obligación legal autodeterminada, el compromiso implícito del Estado es de carácter moral y social para con los indigentes carentes de previsión.

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

Los pasivos contingentes explícitos, en tanto, corresponden a los que más comúnmente se han denominado como 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 suceda un evento determinado. Ejemplos de dichos pasivos son el caso de la garantía estatal a los depósitos, garantía de ingresos mínimos en concesiones y la garantía estatal de pensiones mínimas del sistema de pensiones administrado por el sector privado.

El aumento experimentado por este tipo de pasivos durante el último tiempo se debe en gran parte a la tendencia al cambio en el rol del Estado, que pasa de financiar y proveer servicios directamente, a garantizar que el sector privado logre determinados resultados. Por ello crece la importancia de incrementar los esfuerzos tendientes a su identificación y cuantificación de una manera continua y permanente.

4.2.2 Pasivos contingentes relevantes en el caso chileno

En el caso chileno se han identificado en un primer análisis cuatro pasivos contingentes relevantes.¹²

Garantía de Ingreso Mínimo en Concesiones: los contratos establecen ingresos mínimos por peaje garantizados 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 pagar la diferencia hasta completar el mínimo.

Garantía Estatal de los Depósitos: las obligaciones bancarias provenientes de depósitos y captaciones a plazo, mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden que son realizados por personas naturales, contienen explícitamente una garantía estatal del 90% en caso que el banco sufra una 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.

Demandas contra el Fisco: anualmente, el Estado y las instituciones dependientes reciben demandas de distinta índole por parte de particulares u organizaciones que se sienten afectadas y dañadas por su proceder. El hecho que el Estado deba compensar a los privados sólo si estas demandas son presentadas y las sentencias son desfavorables para el Fisco es lo que las transforma en un pasivo contingente.

Garantía estatal de pensiones mínimas en el sistema de AFP: el Sistema de AFP establece que si un trabajador que ha cotizado al menos 240 meses recibe una jubilación que al retirarse es inferior a una pensión mínima, el Estado aportará la diferencia para garantizar dicha pensión al momento que la cuenta individual se agote. Esta obligación asumida por el Fisco es de carácter subsidiario, ya que está destinada a enfrentar la contingencia de que los recursos acumulados por el trabajador en su cuenta de capitalización individual (más su bono de reconocimiento, si es el caso) no alcancen para financiar una pensión básica cuyo valor es fijado por el propio Estado. Cabe señalar que este pasivo contingente no es la única obligación que surge para el Estado relacionada con el sistema de pensiones. En particular, debe considerarse 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 (déficit de pensiones de las Cajas de Previsión de las FF.AA. y Carabineros).

La cuantificación de dichos pasivos es una tarea que requiere en la mayoría de los casos de un análisis y distinción entre el valor máximo que cada uno de ellos puede alcanzar y su valor esperado. En un primer análisis efectuado por el Ministerio de Hacienda¹³ se muestran los valores totales correspondientes a los proyectos concesionados que implican garantías de ingresos mínimos, así como también el gasto máximo que podría incurrir el Estado por garantía estatal de los depósitos, ante la eventual quiebra de todas las instituciones bancarias (estimado en un monto equivalente al 28% del PIB). También se presentan cifras de lo cancelado a consecuencia de demandas contra el fisco y proyecciones del gasto en garantía estatal de pensiones mínimas.

En el caso de la garantía estatal de pensiones mínimas cabe notar que ha implicado, hasta ahora, un uso de recursos que podría calificarse como escaso. Ello se debe a la poca madurez que tiene el sistema de AFP y a la consecuente baja cantidad de trabajadores pensionados bajo este esquema con respecto al total de pensionados. Sin embargo, en la medida que el sistema siga

¹² "Identificación y Cuantificación Estimativa del Conjunto de Pasivos Contingentes y Otras Obligaciones Futuras del Sector Público", 2001. Estudio realizado por la Dirección de Presupuestos en el marco de la discusión legislativa del proyecto de Ley de Presupuestos 2002.

¹³ *Ibíd.*

madurando, el Fisco deberá destinar recursos cada vez más importantes para solventar el pago de las pensiones mínimas acogidas a esta garantía, ya que junto con el crecimiento natural del número de trabajadores pensionados bajo el sistema de AFP, se espera que el valor de la pensión mínima siga teniendo crecimientos reales en el mediano plazo. De este modo se ha estimado que el gasto en garantía estatal de pensión mínima pasaría de constituir menos del 0,1% del PIB en la actualidad a 1,3% del PIB en 2037 (Hernández y Arenas de Mesa 2002).

Cabe hacer notar que existe el compromiso de que a partir de la presentación del Proyecto de Presupuestos 2004 se entregará al Congreso Nacional un Informe Financiero Complementario, que incluirá, entre otros aspectos, información referida a los Pasivos Contingentes. El Informe Financiero resultante se estructurará en un formato estándar, reportando anualmente sobre variables no recogidas directamente en el Proyecto de Ley de Presupuestos, pero que pueden constituir elementos de riesgo para el desempeño de las finanzas públicas en el futuro. Constituye también un avance en esta dirección, la creación de la División de Finanzas Públicas en la Dirección de Presupuestos, la cual tiene a su cargo la supervisión y gestión de los activos financieros de las empresas públicas y la relación con organismos bancarios multilaterales, entre otras labores.

V. Comentarios finales

5.1 Modernización de la política fiscal

Los desafíos respecto de la implementación, medición y evaluación de la política fiscal tienen especial relevancia para los países en desarrollo, como el caso de Chile. El manejo de las finanzas públicas con un enfoque intertemporal y contracíclico, como elemento central de una estrategia de protección social, exigen que se avance hacia una mejor medición, monitoreo y manejo de los pasivos contingentes y sus efectos de mediano plazo.

Esto es particularmente relevante si se considera que en la mayoría de los países las obligaciones contingentes corresponden a programas fuera del presupuesto. Esta condición ha permitido que en ocasiones se utilice este tipo de pasivos como una forma de impulsar programas sin afectar el balance fiscal de corto plazo. Sin embargo, debe considerarse que estas obligaciones contingentes incrementan de manera significativa el riesgo fiscal en el mediano y largo plazo, exponiendo al Fisco a eventos futuros que pueden llegar a desestabilizar las finanzas públicas y, en consecuencia, disminuir la capacidad de la política fiscal de jugar un rol preponderante en la protección social de los más vulnerables.

Por tal motivo, se requiere profundizar las metodologías y prácticas de administración fiscal que se refieren al manejo de los pasivos contingentes. Ello requiere, por ejemplo, avanzar en la línea de hacer más visible la información asociada a las obligaciones extra presupuestarias, pasando de presupuestos de caja a presupuestos de

base devengada que incluyan las obligaciones contingentes. En esta línea, se debería estudiar la creación de fondos de contingencia para determinadas partidas y la utilización de seguros y derivados financieros. Complementariamente es importante avanzar en la determinación de un nivel óptimo de riesgo público y en el análisis de consistencia con la cartera de riesgos fiscales efectivos.

En este contexto, el rol de la política fiscal en el diseño institucional de los sistemas de protección social es clave, no sólo para el financiamiento estable y sostenido de estos programas en el tiempo, sino que implementando diseños institucionales que sean consistentes con las capacidades financieras y fiscales y que con eficiencia cubran las necesidades de los más desprotegidos.

5.2 Desafíos del sistema de protección social

En la década de los noventa en Chile se iniciaron procesos de reformas sociales estructurales de gran magnitud como la reforma educacional y la reforma al sistema de justicia. En dicho período 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 la política fiscal de los noventa ha sido mencionada como un factor relevante en la construcción de la estabilidad económica y política. En este sentido, el financiamiento de una política social expansiva se realizó junto con una responsable y equilibrada política fiscal macroeconómica.

En un panorama socio-económico en permanente evolución, el sistema de protección social deberá evolucionar conjuntamente para permitir una eficiente cobertura de las necesidades básicas de la población en situación de pobreza, así como una disminución de su vulnerabilidad frente a los riesgos individuales que repercuten en sus ingresos y frente a las fluctuaciones en la economía originadas tanto en factores internos como externos. El sistema de protección social se enfrenta asimismo a nuevos desafíos como son, por ejemplo, la transición demográfica y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral. Este contexto, sumado a una tasa de indigencia estancada entre 1996 y 2000, sugieren la necesidad de estudiar e implementar una nueva estrategia para que los instrumentos y políticas diseñados para beneficio de la población en extrema pobreza puedan alcanzar el objetivo de entregar una red básica de protección social.

En este marco de referencia, el sistema de protección social en Chile debería enfrentar un proceso de modernización e implementación de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán ser coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo. El levantamiento de la información y la posterior creación de un sistema de información de protección social serán pilares fundamentales que junto con una nueva institucionalidad del Estado para las políticas de protección social son las claves que permitirán construir y consolidar un nuevo orden social para Chile.

Los progresos en materia social en la década de los noventa fueron significativos, sin embargo, aún existen importantes tareas pendientes en relación a la superación de la pobreza e indigencia. Esta realidad plantea hacia el futuro enormes desafíos que implicarán una nueva etapa en el desarrollo de las políticas sociales, complementaria pero distinta a la realizada en los noventa, que en gran medida pasará por un rediseño institucional del sistema de protección social chileno. La reducción de la pobreza y la igualdad de oportunidades es el principal desafío, para lo que será fundamental avanzar en la consolidación y profundización de las reformas implementadas en este período. La modernización de la institucionalidad pública y su gestión será esencial para conseguir mejorar el proceso de asignación de recursos, de modo de garantizar el mejor uso de los recursos

disponibles y llevar a cabo políticas de protección social eficientes y responsables en su focalización, implementación y financiamiento.

Uno de los principales desafíos en materia de protección social consiste en un rediseño institucional que fortalezca y ordene la institucionalidad estatal encargada del sistema básico de protección social. Este rediseño deberá contemplar una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas de apoyo actualmente existentes, diferentes tanto de las líneas centrales de los Ministerios sectoriales (Educación, Salud y Vivienda), como de los programas contributivos de la seguridad social, con el objeto de desarrollar a partir de ellos un sistema de protección social bajo la responsabilidad de una única institución. Este debería ser uno de los principios ordenadores del nuevo sistema de protección social, el concepto de “ventanilla única”. La ventanilla única es un concepto a aplicar tanto a nivel macro institucional como a nivel micro en la atención de los beneficiarios. A nivel macro institucional implica concentrar en una institución la administración, recursos y diseño de políticas de la red de protección social. A nivel micro, la atención de beneficiarios mediante este mecanismo permitirá lograr una mayor integración de distintos ámbitos de la acción pública, una simplificación en el acceso a los beneficios al eliminar ventanillas innecesarias y una acción integrada que en una perspectiva global mejore la focalización y eficiencia de la protección social.

El cumplimiento de los desafíos futuros de reducción de la indigencia dependerá en gran medida del ordenamiento institucional que determina cómo y dónde se entregan los beneficios, sumado a una especial preocupación sobre cómo estos instrumentos llegan efectivamente a los beneficiarios. Un enfoque puro de oferta de instrumentos y beneficios puede no ser suficiente para hacer frente al desafío de reducir la indigencia. Un enfoque proactivo, en cambio, en busca de la demanda y los beneficiarios, puede aumentar los grados de eficiencia de los instrumentos diseñados. Esta dimensión de búsqueda de la demanda, necesariamente diseñada con un fuerte componente local, deberá además estar altamente coordinada con la “ventanilla única” anteriormente descrita.

Un segundo principio que debería estudiarse en el diseño de un nuevo orden institucional es el cambio de unidad o núcleo de focalización. La familia, y no el individuo, puede convertirse en la unidad de referencia para la focalización de la acción pública. Este principio podría mejorar la focalización de la protección social al referirse a un concepto de ingreso familiar que de cuenta de una realidad familiar determinada, percibida como un conjunto global por el hecho de existir vínculos estrechos, y no como la suma de realidades individuales independientes. Adicionalmente, la perspectiva familiar como ámbito de referencia para la protección social podría generar una mejor articulación de las distintas líneas de acción social y, por lo tanto, resultados más eficientes.

En este mismo sentido, se enmarca el criterio de focalización, tercer principio clave para el nuevo orden institucional del sistema básico de protección social. Si bien actualmente la gran mayoría de los programas de protección social alcanza un elevado nivel de focalización, aún existen importantes desafíos por atender en esta materia. Precisamente, los resultados alcanzados en los noventa en materia de protección social muestran la importancia de una adecuada focalización y el impacto redistributivo que los programas de protección social pueden alcanzar. Este es un aspecto central para la superación de la pobreza. La evidencia internacional muestra que economías con iguales tasas de crecimiento pueden tener distintas velocidades en su proceso de superación de la pobreza. Una de las variables que explica esta diferencia es la desigualdad en la distribución del ingreso y la rapidez con que éstas mejoran su distribución de recursos (CEPAL 2000). En el futuro, la mantención de una adecuada focalización de los beneficios del sistema de protección social será uno de los elementos clave para alcanzar resultados exitosos en la reducción de la pobreza. Mientras más focalizada esté la acción pública, mayores y más pronto resultados se alcanzarán en materia social. En este sentido, la población indigente y la población pobre,

especialmente rural, deberían posicionarse como grupos prioritarios en la focalización del sistema de protección social.

Junto al rediseño institucional del sistema de protección social se hará imperativo un reforzamiento, profundización y, en algunos casos, implementación de sistemas de información de las políticas de protección social. El mecanismo de selección actualmente utilizado, la ficha CAS II, deberá ser parte de este proceso de adecuación para satisfacer correctamente las nuevas demandas de información y la eficiente focalización de los programas sociales. Con un nuevo sistema de información y selección podrá perfeccionarse la evaluación y seguimiento de las políticas sociales, así como hacer frente a los procesos de transición económicos, demográficos y sociales que requerirán de sistemas de protección social en permanente revisión y evolución.

Con este tipo de diseño se favorecerá una mayor integración de las políticas públicas, así como la coordinación de los esfuerzos sectoriales, y se evitará la duplicación de esfuerzos y recursos públicos. El sistema de protección social debería integrar la oferta de subsidios y programas actualmente existentes, especialmente los no contributivos, introduciendo los rediseños que correspondan y simplificando su acceso. Una medida de esta índole permitiría actuar en forma complementaria a las acciones centrales de los ministerios sectoriales, con un mayor grado de coordinación y desconcentración, con el objeto de responder a la heterogeneidad de situaciones que caracterizan a los sistemas de protección social.

La red básica de protección social estará sólo potencialmente limitada por las restricciones presupuestarias, ya que son éstas las que limitan el valor y número de nuevos beneficiarios, por ejemplo, en el sistema de pensiones asistenciales y en el subsidio familiar. Una estrategia modernizadora de la red de protección social sería entregar a la demanda más calificada de extrema pobreza, derechos ante estos beneficios, lo que potenciaría aún más la necesidad de un rediseño institucional para asegurar estos derechos a dichas familias. Un enfoque de este tipo, en conjunto con los demás desafíos mencionados para la red de protección social, constituyen las bases de una nueva estrategia en políticas sociales para enfrentar la indigencia y extrema pobreza.

Otro importante desafío que enfrenta el sistema de pensiones está relacionado con las fuentes de financiamiento que usará el Estado para financiar la transición previsional y el déficit previsional futuro. El déficit causado por la transición previsional va a durar otros 40 años más. No está claro en qué forma el Estado va a financiar el déficit de pensiones: con impuestos, deuda pública, o una combinación de las dos cosas. Financiar el déficit con deuda pública constituirá una carga para las generaciones futuras y los jóvenes, mientras que beneficiará a la actual generación y a los ancianos; financiar la deuda con impuestos colocará la carga en los hombros de la generación actual.

Hay un vacío de estudios actuariales e incluso carencia de datos financieros respecto de todo el sistema de pensiones, público y privado. Lo dicho vale en el caso de ejercicios de simulación globales basados en el total de contribuciones, rendimientos de la inversión, subsidios estatales y gastos. Hacen falta estos datos y estudios para determinar el equilibrio futuro del sistema y valorar la capacidad económica del Estado para subsidiarlo. En este contexto, es importante recobrar la antigua disciplina de los cálculos actuariales y financieros de los sistemas de reparto, que obliguen a que cuando se otorguen beneficios, estos deberán ir acompañados de financiamientos consistentes en el tiempo con los costos fiscales generados (Arenas de Mesa y Marcel 1999).

El gran desafío hacia el futuro puede sintetizarse en que a través de un proceso de desarrollo económico sostenido, puedan concretarse las soluciones al problema de la pobreza y se alcance un sistema estable e integrado de protección social que facilite la igualdad de oportunidades para las personas. El desamparo social obstaculiza cualquier idea de alcanzar una sociedad democrática.

Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1985), “Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984”. CIEPLAN, Santiago.
- Arenas de Mesa, Alberto (2000), “Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado”. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105, CEPAL Santiago.
- Arenas de Mesa, Alberto y Paula Benavides (2003), “Protección Social en Chile, Financiamiento, Cobertura y Desempeño: 1990-2000”, OIT Santiago.
- Arenas de Mesa, Alberto y Mario Marcel (1999), “*Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension*”. Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reforms, Viña del Mar, Chile. (26-27 Abril). Ministerio de Hacienda de Chile y Asian Development Bank.
- Banco Interamericano del Desarrollo (2000), Protección Social para la Equidad y el Crecimiento. Washington, D.C. BID.
- CEPAL (2002), “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe”. CEPAL Santiago.
- De Ferranti, D., Perry G., Gill I., Servén L. (2000), “Asegurando el futuro en una economía globalizada”, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- Dirección de Presupuestos (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, Ministerio de Hacienda, Santiago - Chile.
- ____ (2001) “Identificación y Cuantificación Estimativa del Conjunto de Pasivos Contingentes y Otras Obligaciones Futuras del Sector Público”, Estudio realizado por la Dirección de Presupuestos, en el marco de la discusión legislativa del proyecto de Ley de Presupuestos para 2002, Santiago.
- ____ (2000 y 2001) “Estadísticas de las Finanzas Públicas” Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago - Chile.

- Hernández, Héctor y Alberto Arenas de Mesa (2002), “Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas 1999-2037.” (Mimeo).
- Marcel, Mario y Marcelo Tokman (2002), “*Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case*”, OECD Journal on Budgeting, vol 2, N°3.
- Marcel, M., Tokman M., Valdés R., Benavides P. (2001), “Balance Estructural del Gobierno Central: metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000”, Serie Estudio de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago - Chile.
- Ministerio de Hacienda (2003), “Informe de Estadísticas de la Deuda Pública”, www.minhda.cl.
- ___ (2002a), “Estadísticas de la Deuda Pública 1989-Junio 2002”, www.minhda.cl.
- ___ (2002b), “Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 2002”, presentación del Ministro de Hacienda Señor Nicolás Eyzaguirre.
- ___ (2001), “Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 2001”, presentación del Ministro de Hacienda Señor Nicolás Eyzaguirre.
- Ministerio de Planificación (2001), Informe Ejecutivo: “Pobreza e Indigencia e Impacto del Gasto Social en la Calidad de Vida”. MIDEPLAN, Santiago.
- Polackova, H. (1998), “*Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*”, Policy Research Paper N°1989, The World Bank, Washington D.C.
- Snyder, James, and Irene Yackovlev (2000), “*Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs*”. MIT Department of Political Science and Economics. Paper prepared for the Regional Study on Economic Insecurity, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- Tokman, Víctor (2001), “Hacia una Visión Integrada para Enfrentar la Inestabilidad y el Riesgo”, Trabajo presentado al Taller sobre Macroeconomía y Pobreza, 18, 19 y 20 de diciembre, CEPAL, Santiago. (Versión Preliminar).
- Wodon, Quentin, Norman Hicks, Bernadette Ryan, and Gabriel Gonzalez (1999) “*Are Governments Pro-poor? A Test Based on Targeted and Social Spending During Booms and Busts*”. World Bank draft. Washington, D.C: World Bank.



Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números publicados:

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acceso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.
64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.

65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)

94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficiarios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax:

E-Mail: