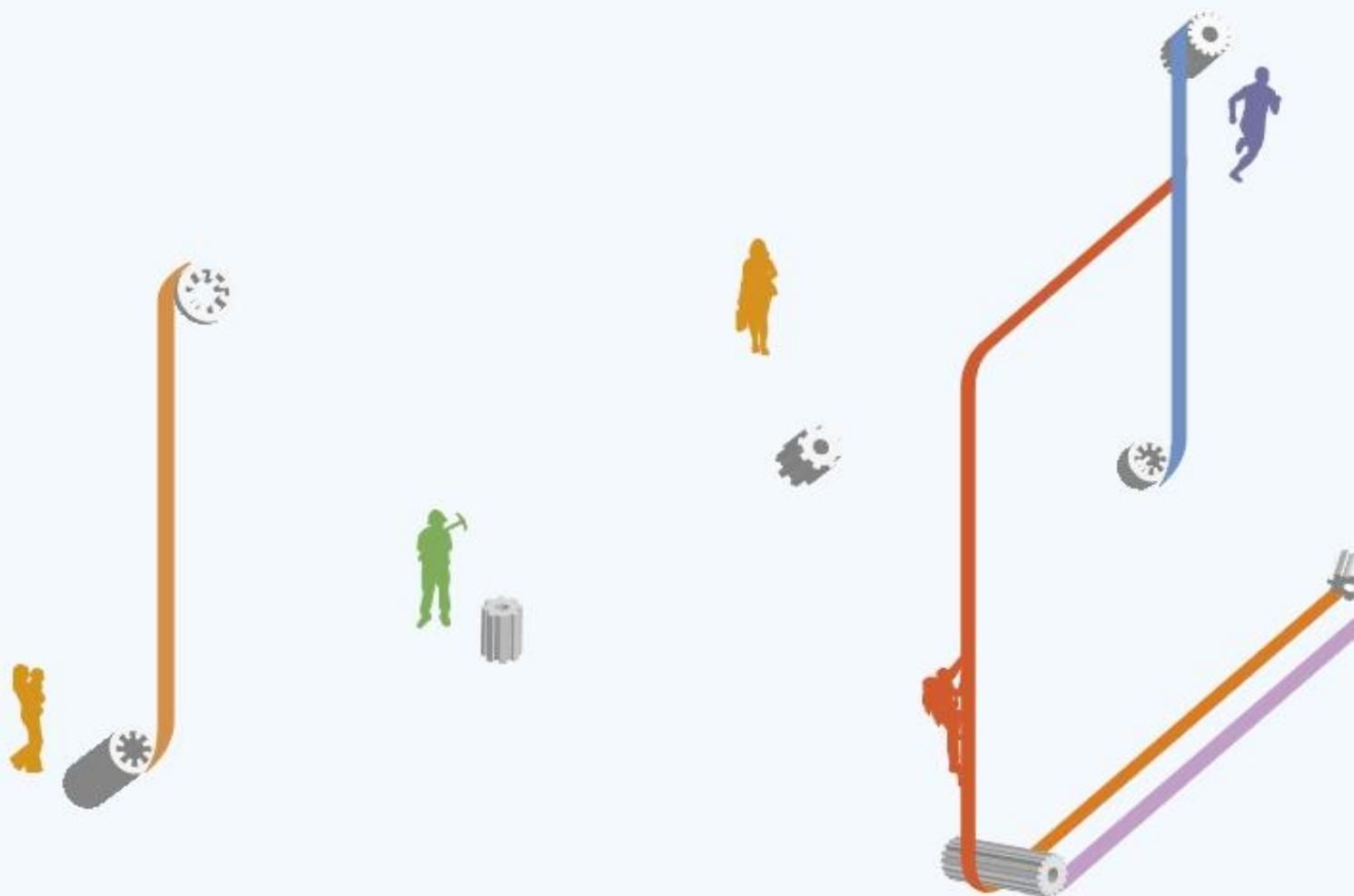


EHP 2009

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

Presentación del
Ministro de Hacienda
Andrés Velasco

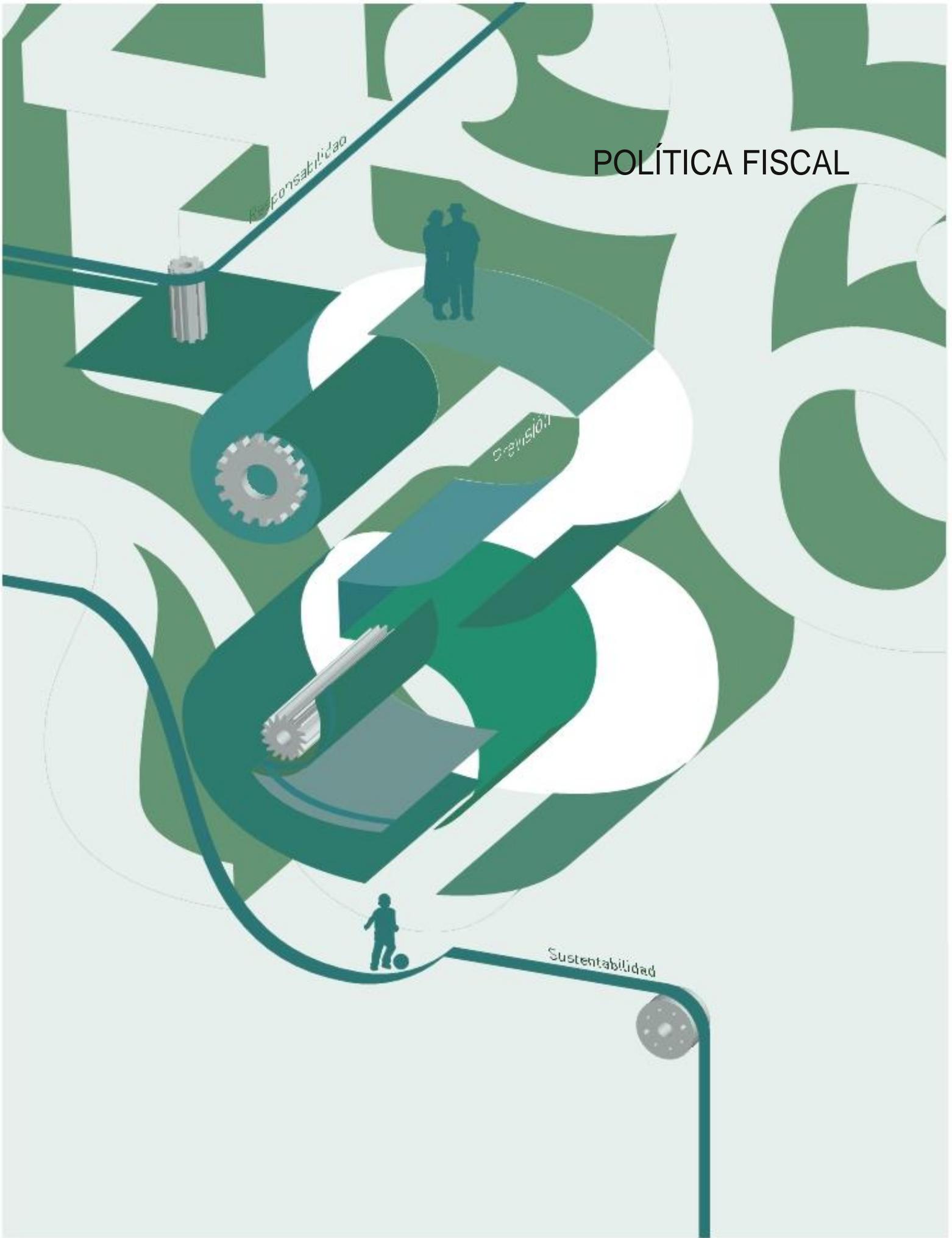


POLÍTICA FISCAL

Responsabilidad

Crecimiento

Sustentabilidad





1. Introducción

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet deja un legado fiscal sin precedentes: entregará las finanzas públicas en el mejor estado desde que existen estadísticas comparables. Ello no se refleja sólo a nivel de cifras fiscales agregadas, sino también en la consolidación institucional del balance estructural y otros avances que dan sustentabilidad al manejo fiscal futuro.

Como pocas veces ocurre, el actual gobierno experimentó de manera acentuada las dos fases del ciclo económico: tres años de precios del cobre históricamente altos, seguidos por un año marcado por la mayor crisis económica internacional desde la Gran Depresión.

La política fiscal de balance estructural se sometió a la dura prueba de demostrar su efectividad en ambas fases del ciclo. Hoy, cuando ya se vislumbran los primeros indicios de recuperación en la actividad, es claro que la política fiscal aplicada en estos años pasó con éxito el examen y ha dado sus frutos.

Éstos son el resultado de una política fiscal orientada por el principio de la responsabilidad fiscal, considerando sus efectos de largo plazo referidos a la sustentabilidad de los programas de gasto, a no erosionar los ingresos fiscales estructurales, a proteger el gasto social y la inversión pública y a institucionalizar buenas prácticas que partieron como voluntarias. Esta orientación también implica un enfoque decididamente contracíclico en ambas fases del ciclo, ahorrando durante el auge del precio del cobre y desahorrando durante la crisis económica mundial. Y, transversalmente a estos objetivos, es crucial aplicar altos estándares de calidad del gasto, transparencia y rendición de cuentas.

El presente capítulo describe los resultados fiscales de este gobierno, así como los perfeccionamientos institucionales en materia de finanzas públicas. La sección 2 detalla las principales innovaciones del periodo 2006-2009 en las finanzas públicas, incluyendo la institucionalización del balance estructural a través de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal y la creación y gestión de los Fondos Soberanos del Tesoro Público. La sección 3 muestra los principales resultados fiscales del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y los compara con los de las administraciones anteriores, desde 1990 a la fecha. Finalmente, la sección 4 concluye y presenta algunos desafíos en materia de finanzas públicas que deberán abordar los próximos gobiernos.

2. Perfeccionamientos de las finanzas públicas en el periodo 2006-2009

2.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL BALANCE ESTRUCTURAL

En septiembre de 2006 se publicó la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, que institucionalizó aspectos clave del balance estructural y la política fiscal. Si bien muchos de ellos se venían aplicando desde 2001, hasta entonces dependían sólo de medidas administrativas y del compromiso de la autoridad.

Esta ley recogió recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con lo que refleja las mejores prácticas internacionales en materia de responsabilidad y transparencia fiscal. Esta iniciativa legal tuvo un amplio y transversal apoyo, generando consenso sobre la relevancia de la disciplina fiscal para el bienestar de la ciudadanía.

En materia del balance estructural, la ley estableció la obligación del Presidente de la República de fijar, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su gobierno. Dicho pronunciamiento debe referirse en forma expresa a las implicancias y efectos que tal política tendrá sobre el balance estructural³⁴.

La ley estableció además la obligación a los gobiernos de entregar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, para reflejar la sostenibilidad de su política fiscal y sus implicancias macroeconómicas y financieras. De esta forma, el cálculo del balance estructural del sector público se incorporó como parte del programa financiero fiscal³⁵.

2.2 CREACIÓN Y GESTIÓN DE FONDOS SOBERANOS

La ley sobre Responsabilidad Fiscal creó dos Fondos Soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). El FRP, perfeccionado en su diseño en 2008 por la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional, está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios definidos para tales contingencias. Ello, con el objetivo de distribuir en el tiempo la carga financiera que deberá enfrentar el Estado por concepto

³⁴ En virtud de este mandato, el DS de Hacienda N° 1.259 de 2007, establece las bases de la política fiscal para el actual gobierno, fijando la meta de superávit estructural, proyectando la situación patrimonial del sector público y disponiendo el uso de los recursos públicos en base a criterios de eficiencia y transparencia.

³⁵ Se define que el balance estructural debe reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre y otros factores de similar naturaleza sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central en el periodo respectivo.



de estos pasivos, hacerla sustentable y a la vez transparentar y hacer explícita esta responsabilidad.

El FRP se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos. Los aportes por concepto de superávit efectivo se efectuarán sólo hasta el año en que los recursos acumulados alcancen una cantidad equivalente a 900 millones de UF. Los recursos del FRP podrán ser utilizados una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de la ley, estableciéndose como retiro máximo anual la cantidad equivalente a un tercio de la diferencia producida entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo por concepto de las obligaciones fiscales y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, actualizado anualmente por la variación del IPC.

El FEES, por su parte, refundió los antiguos Fondos de Compensación de los Ingresos del Cobre (DL N° 3.653 de 1981 y Convenio de Préstamo BIRF N° 2.625 CH). Su principal objetivo es otorgar estabilidad financiera al Fisco, al acumular parte de los superávit fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios. El FEES se incrementa anualmente con un aporte equivalente al saldo que resulte de restar al superávit efectivo del año anterior, el aporte al FRP y el aporte de capital al Banco Central de Chile que faculta realizar la Ley sobre Responsabilidad Fiscal. También se pueden realizar aportes extraordinarios dispuestos mediante decreto del Ministerio de Hacienda, provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda, así como los demás recursos que autoricen otras leyes. Los fondos acumulados se pueden destinar al financiamiento de la Ley de Presupuestos, a la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria; a las amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública y pago de bonos de reconocimiento, y al financiamiento de los aportes al FRP.

El FEES representa así un necesario complemento a la política de balance estructural, al evitar exponer el gasto social y la inversión pública a las oscilaciones del ciclo económico y al fortalecer la competitividad de la economía chilena al facilitar el ahorro público.

Por ley, la inversión de los recursos de ambos fondos debe ser dispuesta por el Ministro de Hacienda y debe efectuarse mediante la contratación de servicios de administración de cartera o directamente por el servicio de tesorerías. Se permite también la delegación de la administración de todo o parte de los fondos en el Banco Central de Chile, en su calidad de agente fiscal. Esta facultad ha sido ejercida por el actual gobierno mediante el DS N° 1.383 de 2006.

Para determinar la política de inversión de los fondos soberanos e impartir las instrucciones pertinentes, el Ministro de Hacienda debe contar, por ley, con la asesoría de un Comité Financiero de carácter independiente. El decreto N° 621 de 2007 creó este comité, regulando sus funciones, integración y normas de procedimiento.

Finalmente, para efectos de transparencia y rendición de cuentas, la ley obliga al Ministerio de Hacienda a emitir informes trimestrales sobre el estado de los Fondos. El Ministerio de Hacienda debe también encargar cada tres años la realización de un estudio actuarial a fin de evaluar la sustentabilidad del FRP, el cual actualmente se encuentra en etapa de ejecución, a cargo de una institución académica nacional.

2.3 OTRAS MEJORAS DE GESTIÓN FINANCIERA CONTENIDAS EN LA LEY SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL

PASIVOS CONTINGENTES

El gobierno debe informar respecto de los compromisos que ha asumido a través del otorgamiento de la garantía fiscal. Para ello, la Dirección de Presupuestos notifica anualmente el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido otorgada la garantía del Estado. También estima los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura y las otorgadas a créditos para educación superior. Con el objeto de hacer frente al costo futuro asociado a la eventual ejecución de cualquiera de dichas garantías, la ley facultó al Ministerio de Hacienda para establecer provisiones o contratar seguros que cubran tales riesgos.

PROGRAMA DE CONTINGENCIA CONTRA EL DESEMPLEO

La ley otorgó carácter permanente al Programa de Contingencia contra el Desempleo, que previamente se establecía anualmente en la Ley de Presupuestos, y estableció requisitos para las acciones destinadas a enfrentar eventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal. El DS N° 1.606 de 2007 del Ministerio de Hacienda estableció los lineamientos, mecanismos y procedimientos de aplicación de los recursos del programa.

El programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10% o exceda el promedio de ese indicador en los cinco años anteriores. También se podrá aplicar en regiones o provincias que registren una tasa de desocupación igual o superior al 10% o en comunas donde la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior.

CAPITALIZACIÓN DEL BANCO CENTRAL

La ley facultó al Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, a efectuar aportes de capital al Banco Central hasta por un monto máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restar al superávit efectivo, el aporte efectuado al FRP, con un límite del 0,5% del PIB del año anterior. Esta facultad se estableció por el plazo de cinco años desde la fecha de publicación de la ley y ha sido



ejercida en 2006, 2007 y 2008³⁶. Un estudio económico-financiero encargado por el Ministerio de Hacienda deberá evaluar el impacto de los aportes efectuados.

2.4 EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se potenció significativamente el sistema de evaluación y control de gestión creado en el año 2000, incorporándose siete nuevos instrumentos o líneas de acción que lo han situado en la vanguardia de las mejores prácticas internacionales.

Las innovaciones implementadas por el presente gobierno incluyen el aumento de la cobertura de las evaluaciones, comprometiéndose la evaluación de 155 programas e instituciones entre 2006 y 2010, lo que significará que uno de cada dos programas del presupuesto sea evaluado. Durante 2007 se comenzó a entregar asistencia técnica a los programas y se estableció un nuevo mecanismo de incentivo remuneracional al desempeño institucional, denominado Metas de Eficiencia Institucional. Otras innovaciones se materializaron en 2008, como la creación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública y la revisión del diseño y sistemas de seguimiento de programas nuevos y ampliaciones de programas presentados al presupuesto. En 2009 se creó una nueva línea de evaluación denominada Evaluación de Programas Nuevos que permiten hacer seguimiento al desarrollo de toda nueva reforma estructural o política pública de gran relevancia como la Reforma Previsional, la Subvención Escolar Preferencial y Chile Crece Contigo. Ese mismo año los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) incorporaron el Programa Marco de la Calidad, a través del cual las instituciones públicas certificarán bajo norma ISO sus procesos de provisión de bienes y servicios.

2.5 SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) fue concebido para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera del sector público en los niveles institucional, sectorial y global. El diseño, desarrollo e implementación del SIGFE mejora la oportunidad y calidad de la información en la formulación y ejecución presupuestaria, la contabilidad, tesorería y administración de caja. También facilita el control de los compromisos presupuestarios futuros asociados a pasivos, autorizaciones de leyes, licitaciones y acuerdos contractuales, como asimismo el manejo de las carteras de deudores y acreedores de los servicios públicos.

La primera etapa de implementación del SIGFE concluyó el 30 de junio de 2007 y derivó en la construcción de dos sistemas de información de atención directa a usuarios institucionales: uno transaccional (que concentra las funcionalidades de presupuesto, compromisos y contabilidad) y

36 Decretos N° 1.272 de 2006, N° 698 de 2007 y N° 600 de 2008, del Ministerio Hacienda.

uno de gestión (destinado a reportabilidad financiera detallada y agregada de todo el Gobierno Central). Para apoyar el desarrollo de estos sistemas, en noviembre de 2008 la Dirección de Presupuestos constituyó la División de Tecnologías de la Información.

Al 31 de diciembre de 2008 el SIGFE Transaccional se había implantado en 165 instituciones del Gobierno Central y otras 31 habían homologado la información de sus sistemas a estos nuevos requerimientos. Entre los usuarios del SIGFE Transaccional destacan todas las instituciones del sistema de salud pública, los gobiernos regionales y los servicios regionales de vivienda y urbanización. La segunda etapa del SIGFE, que abarca el periodo 2008-2012, se encuentra en implementación. Esta fase considera su actualización y extensión en las entidades del Gobierno Central, la introducción de mejoras en los procesos presupuestarios y del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos y el fortalecimiento de la administración financiera en el nivel municipal.

2.6 TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS

Con el fin de profundizar la transparencia fiscal, el Ministerio de Hacienda definió un marco para la difusión de las estadísticas fiscales que comenzó a aplicarse en 2003 y que ha incorporado nueva información con el tiempo. El aumento sustancial en la frecuencia y la cantidad de información que se difunde se plasma en los 30 informes anuales que en 2005 se ponían a disposición del Congreso Nacional y del público en general, cifra que en 2009 aumentó a 79 (Cuadro 1).

Cuadro 1 | Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009

INFORME / CONTENIDO	PERIODICIDAD	2005	2010
Estado de operaciones del Gobierno Central Presupuestario	Mensual	✓	✓
Ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario, clasificación económica		✓	✓
Balance contable			
Estado de Operaciones del Gobierno Central consolidado	Trimestral	✓	✓
Ingresos y gastos del Gobierno Central consolidado, clasificación económica		✓	✓
Balance contable			
Balance ajustado			
Ingresos tributarios			
Variaciones y saldos FEPP, FRP y FEES			
Deuda bruta del Gobierno Central			
Informe Financiero Empresas Públicas	Trimestral	✓	✓
Balance de activos y pasivos, por empresa y consolidado		✓	✓
Estado de resultados, por empresa y consolidado			
Estadísticas de las Finanzas Públicas	Anual		
Gobierno Central Consolidado: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. Clasificación funcional de las erogaciones. Serie anual.		✓	✓
Gobierno Central Presupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual, trimestral último año, y mensual último año.			
Gobierno Central Extrapresupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año.			
Municipalidades: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual.			
Gobierno General: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual.			
Empresas Públicas: Clasificación económica de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros, balance contable, balance ajustado. Serie anual.			
Deuda bruta y neta del sector público.			
Informe de Finanzas Públicas	Anual	✓	✓
Activos y pasivos del Gobierno Central		✓	✓
Gastos tributarios			
Otros temas de finanzas públicas			
Informe de Pasivos Contingentes	Anual	x	✓
Situación actual y proyección		x	✓
Gestión de pasivos contingentes			
Análisis de la posición fiscal			
Deuda del Gobierno Central	Trimestral	✓	✓
Situación actual y años anteriores, saldos totales		✓	✓
Detalle de saldos por: vencimiento, moneda, acreedor e instrumento			
Proyección mediano plazo			
Informe de Deuda Pública	Trimestral	✓	✓
Deuda bruta y neta del Gobierno Central		✓	✓
Deuda bruta y neta del Banco Central de Chile			
Notas explicativas e información complementaria			
Informe de Activos Financieros del Tesoro Público	Trimestral	x	✓
Participación del Tesoro Público en el mercado de capitales		x	✓
Portafolio consolidado de activos financieros			
Portafolio de los activos financieros en pesos			
Portafolio de activos financieros en dólares			
Composición por mercado			
Informe Ejecutivo Mensual Fondo de Reserva de Pensiones	Mensual	x	✓
Portafolio por instrumento		x	✓
Portafolio por duración			
Portafolio por instrumento y moneda			

Cuadro 1 | Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009 (cont.)

INFORME / CONTENIDO	PERIODICIDAD	2005	2010
Informe Ejecutivo Mensual Fondo de Estabilización Económica y Social	Mensual	x	v
Portafolio por instrumento			
Portafolio por duración			
Portafolio por instrumento y moneda			
Fondo de Reserva de Pensiones informe trimestral	Trimestral	x	v
Valor de mercado del Fondo de Reserva de Pensiones y su evolución			
Portafolio por tipo de activo financiero			
Portafolio por moneda			
Portafolio por categoría de riesgo			
Rendimiento de la cartera de inversión y su evolución			
Política de inversión del Fondo de Reserva de Pensiones			
Métodos de cálculos de estimación de los retornos			
Cálculo del <i>benchmark</i> para el Fondo de Reserva de Pensiones			
Fondo de Estabilización Económica y Social informe trimestral	Trimestral	x	v
Portafolio por instrumento			
Portafolio por duración			
Portafolio por instrumento y moneda			
Valor de mercado del Fondo de Estabilización Económica y Social y su evolución			
Evolución de mercados relevantes en el trimestre			
Política de inversión del Fondo de Estabilización Económica y Social			
Métodos de cálculos de estimación de los retornos			
Cálculo del <i>benchmark</i> para el Fondo de Estabilización Económica y Social			
Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo informe mensual	Mensual	x	v
Aportes desglosados por ley			
Saldo y aplicación acumulada			
Variación del saldo cuenta ENAP			

Fuente: Dirección de Presupuestos

3. Resultados de las finanzas públicas 2006-2009 en perspectiva

3.1 GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Para dimensionar los bienes y servicios que los gobiernos brindan a la ciudadanía, una aproximación útil es la magnitud del gasto público (Gráfico 1), en especial de sus componentes de gasto social e inversión. El gasto social incluye todos los programas de protección social, educación, salud y vivienda, por lo que su dimensión es un indicador de los beneficios que reciben las personas de parte de la política pública. Por su parte, la inversión incluye los proyectos de infraestructura de obras públicas, salud, vivienda, educación y recintos deportivos, entre otros, en todas las regiones del país, influyendo en la capacidad de crecimiento potencial de la economía y en la generación de empleos directos e indirectos.

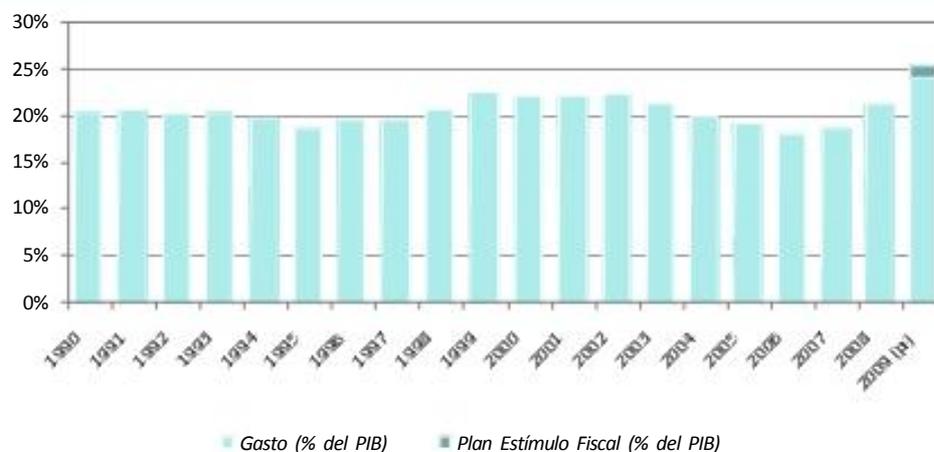
Al analizar estas cifras, destaca la ejecución en 2009 del plan de estímulo fiscal impulsado por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para dinamizar la economía y la generación de empleo ante la crisis económica internacional. El plan consideró medidas por US\$4.000 millones, equivalentes a 2,8% del PIB, lo que al momento de su anuncio en enero de 2009 lo ubicó como el quinto más grande a nivel mundial en términos de porcentaje del PIB. Entre las medidas de gasto público incluidas más relevantes están un programa de inversión pública extraordinaria por



US\$700 millones y un bono especial de \$40.000 por carga familiar para beneficiarios del Subsidio Familiar (SUF), del sistema Chile Solidario y receptores de asignación familiar, lo que implica más de 3 millones 700 mil personas.

Ante la magnitud del plan, resulta pertinente analizar la evolución del gasto público con y sin él. El gasto total del Gobierno Central consolidado promedio del periodo 2006-2009, incluyendo el plan, resulta similar como porcentaje del PIB al promedio de 1990-2005 (20,8% versus 20,6%). El componente de inversión pública en 2006-2009 también se apega a la tendencia de los años anteriores (2,3% versus 2,4% del PIB), mientras que el componente de gasto social presenta una diferencia positiva (13,9% versus 13,5% del PIB), en línea con el esfuerzo que ha hecho esta administración por implementar un sistema de protección social para la ciudadanía (Cuadro 2). Si no se considera el Plan de Estímulo Fiscal de 2009, el gasto social del periodo 2006-2009 equivaldría a 13,7% del PIB y se mantendría por sobre el monto promedio para el periodo 1990-2005, mientras que la inversión equivaldría a 2,2% del PIB, levemente por debajo del promedio del periodo que se compara.

Gráfico 1 | Gasto total del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota : (P) : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 2 | Gasto del Gobierno Central consolidado, total, social e inversión

	Gasto total promedio (% del PIB)	Gasto social promedio (% del gasto presupuestario)	Gasto social promedio (% del PIB)	Inversión promedio (% del gasto)	Inversión promedio (% del PIB)
1990-1993	20,4	66,6			
1994-1999	20,1	69,3	12,7	12,1	2,3
2000-2005	21,2	71,0	13,2	14,7	2,8
1990-2005	20,6	69,2	14,3	10,1	2,1
2006-2009a	20,6	68,0	13,5	12,4	2,4
2006-2009b	20,8	68,6	13,7	10,9	2,2
Promedio 1990-2009a	20,6	69,0	13,9	11,4	2,3
Promedio 1990-2009b	20,7	69,1	13,5	12,1	2,4

Notas : a : Proyección 2009 sin plan de estímulo fiscal ; b : Proyección 2009 con plan de estímulo fiscal /

Fuente : Banco Central y DIPRES

3.2 VOLATILIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

La dispersión del gasto público con respecto a su tendencia ayuda a identificar su volatilidad. Una menor volatilidad es deseable por su impacto macroeconómico, la mayor predictibilidad de la política fiscal y su efecto en los beneficiarios de programas gubernamentales que no sufren cambios repentinos en las prestaciones que reciben. Esto último es de especial relevancia para la población, pues dejar que el gasto público se someta a los vaivenes de la economía implica aplicar políticas públicas que luego deben ser recortadas por falta de recursos.

Este indicador se ha construido asumiendo una tendencia de crecimiento exponencial para el gasto estos últimos 20 años. De ella se ha excluido el plan de estímulo fiscal de 2009, adoptado precisamente para alejar al gasto de su tendencia, aumentándolo con el objetivo de actuar de manera contracíclica ante los efectos de la crisis económica mundial. Así, para el periodo 1990-2009 se verifica una volatilidad del gasto del Gobierno Central consolidado de 2,69% en promedio. Además de medir la dispersión promedio para el total de años bajo análisis, se considera la tendencia del gasto en cada subperiodo, con el objeto de medir la volatilidad del gasto de cada gobierno respecto de su propia tendencia (Cuadro 3). Esta medición muestra que en el periodo 2006-2009 el gasto presentó una dispersión promedio de 0,84% respecto de su tendencia (excluyéndose el plan de estímulo fiscal), cifra pequeña tomando en cuenta la variación experimentada por el escenario macroeconómico y menor a la variación promedio del periodo 1990-2005 que alcanzó a 0,99%.³⁷

³⁷ La volatilidad del gasto público en un año particular corresponde a la brecha en valor absoluto observada entre el gasto efectivo y el de tendencia, expresada como porcentaje respecto del gasto de tendencia. La volatilidad del gasto público en un periodo de n años corresponde al promedio ponderado de la volatilidad observada en cada año considerado.

Cuadro 3 | Índice de volatilidad del gasto del Gobierno Central consolidado con respecto a su tendencia por subperiodos

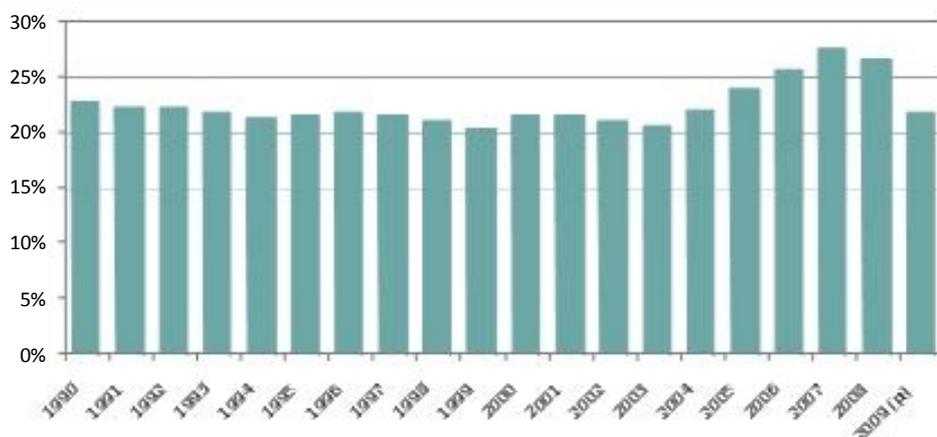
	Índice de volatilidad del gasto
1990-1993	0,43%
1994-1999	0,66%
2000-2005	1,12%
1990-2005	0,99%
2006-2009*	0,84%
Promedio 1990-2009*	2,69%

Nota : * : Proyección 2009 sin plan de estímulo fiscal / Fuente : DIPRES

3.3 INGRESOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

El análisis de los ingresos totales del Gobierno Central consolidado (Gráfico 2) permite aproximarse a la capacidad del Fisco para sustentar su gasto, que es un indicador de los bienes y servicios que brinda a la ciudadanía. El periodo 2006-2009 es claramente el de mayores ingresos fiscales promedio desde el retorno a la democracia, alcanzando un 25,4% del PIB, lo que equivale a 3,6 puntos porcentuales más que el promedio para 1990-2005 (Cuadro 4). Esto se debe en gran medida a los altos precios del cobre registrados, especialmente entre 2006 y 2008, aunque también influyó, entre otros factores, la disminución de la evasión tributaria que, en el caso del IVA, pasó de niveles superiores al 20% en la década de los noventa a menos del 10% en el actual gobierno.

Gráfico 2 | Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 4 | Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado

	Ingresos efectivos promedio (% del PIB)
1990-1993	22,3
1994-1999	21,3
2000-2005	21,8
1990-2005	21,8
2006-2009*	25,4
Promedio 1990-2009*	22,5

Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.4 BALANCE EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

El balance efectivo, definido como la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del Gobierno Central consolidado es tradicionalmente utilizado para analizar la sostenibilidad financiera del Fisco, entendiendo que no es factible mantener déficits por un periodo prolongado si no son compensados por superávits en el mediano plazo. La experiencia internacional muestra que la insolvencia financiera del Fisco tiene nefastas consecuencias económicas y sociales para la población, las que puede tardar años en recuperarse. Por esta razón es clave monitorear esta variable.

En términos generales, esta condición de sustentabilidad se cumple con creces en el periodo 1990-2009 (Gráfico 3). De manera consistente con un gasto promedio que no aumentó

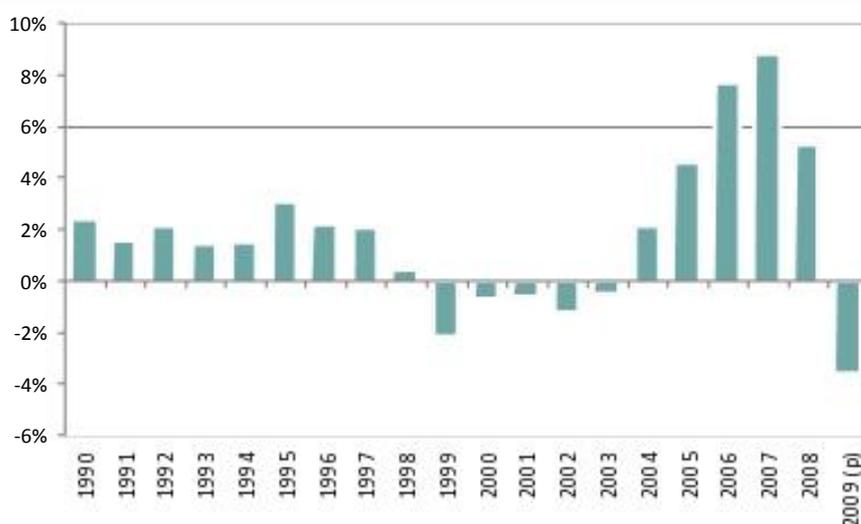


sustancialmente respecto de los gobiernos anteriores como porcentaje del PIB, combinado con ingresos fiscales significativamente superiores en el periodo 2006-2009 se verifica un balance efectivo promedio récord de 4,6% del PIB (Cuadro 5).

Estos altos balances efectivos están estrechamente relacionados con la política de balance estructural, determinante en la decisión de no gastar todos los ingresos disponibles en el periodo 2006-2008 sino sólo aquellos considerados como de largo plazo, ahorrando la diferencia asociada a ingresos transitorios. Precisamente, el ahorro de estos recursos ha permitido sustentar el déficit efectivo proyectado para 2009.

Gráfico 3 | Balances efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p

(porcentaje del PIB)



Nota : P : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 5 | Balance efectivo del Gobierno Central consolidado

	Balance efectivo promedio (% del PIB)
1990-1993	1,9
1994-1999	1,2
2000-2005	0,6
1990-2005	1,2
2006-2009*	4,6
Promedio 1990-2009*	1,8

Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.5 BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Una medida más precisa de la sostenibilidad fiscal es el balance estructural del Gobierno Central consolidado, definido como el balance efectivo ajustado por los efectos cíclicos de la economía que afectan los ingresos fiscales. Siguiendo los criterios definidos por el FMI y la OCDE, ajustándolos a las características propias del fisco chileno, los efectos cíclicos a considerar en nuestro país son principalmente las brechas existentes entre el PIB efectivo y el tendencial, y entre los precios efectivos del cobre y del molibdeno y sus respectivos precios de largo plazo³⁸.

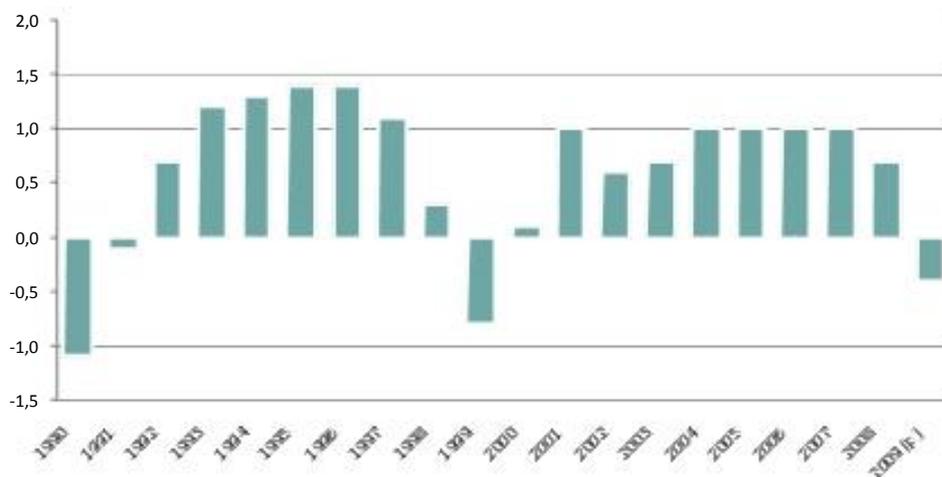
De esta manera, el balance estructural permite distinguir los movimientos en los resultados fiscales que provienen de decisiones de política, de aquellos que provienen de los efectos cíclicos señalados, posibilitando un mejor diagnóstico respecto de su sostenibilidad.

Desde que el gobierno adoptó la política de superávit estructural en 2001, la volatilidad del balance estructural ha ido disminuyendo (Gráfico 4). Esto es válido también para el periodo 2006-2009, cuyo promedio de 0,6% del PIB es igual al de los dieciséis años anteriores (Cuadro 6).

Evidentemente en el balance estructural ex post es determinante la meta fijada ex ante, la que en los últimos años ha disminuido desde un superávit de 1% del PIB entre los años 2001 a 2007, a 0,5% del PIB en 2008, y 0% del PIB en 2009. Para el presente año se proyecta un déficit estructural de 0,4% del PIB, lo que si bien es una desviación respecto de la meta, no pone en riesgo la política de balance estructural, como tampoco ocurrió las ocasiones anteriores en que hubo desviaciones ex post respecto de lo anunciado ex ante. En efecto, en 2002 y 2003 la meta de superávit estructural fue de 1% del PIB y el resultado ex post fue de 0,6% y 0,7% del PIB respectivamente, mientras que en 2008 la meta fue de 0,5% del PIB y el resultado final fue de 0,7%. Es decir, y tal como ocurre, por ejemplo, con la meta de inflación del Banco Central, el resultado efectivo a veces ha estado levemente por encima o por debajo de la meta, sin que ello afecte el cumplimiento de la política en el mediano plazo.

³⁸ Para una descripción detallada de la metodología de balance estructural aplicada en Chile ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001), "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000"; Estudios de Finanzas Públicas, N°1, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile; y Rodríguez, Tokman y Vega (2006), "Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile", Estudios de Finanzas Públicas, N°7, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

Gráfico 4 | Balances estructurales del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 6 | Balance estructural del Gobierno Central consolidado

	Balance estructural promedio (% del PIB)
1990-1993	0,2
1994-1999	0,8
2000-2005	0,7
1990-2005	0,6
2006-2009*	0,6
Promedio 1990-2009*	0,6

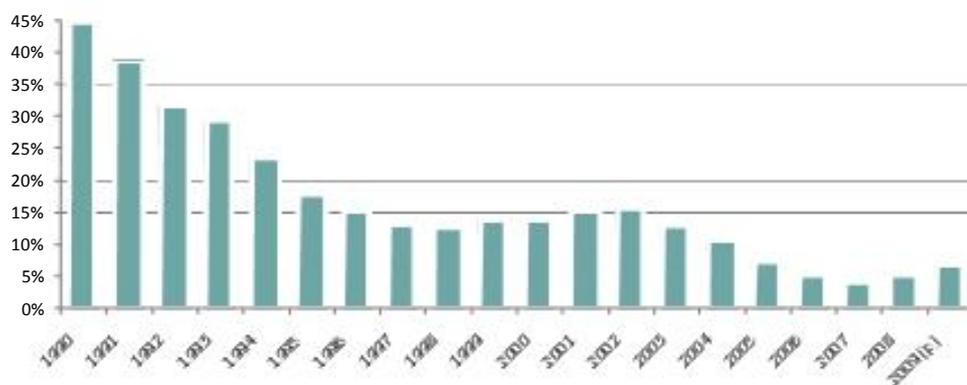
Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.6 DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

El nivel de deuda del Gobierno también es un importante indicador de su sustentabilidad financiera, pues no es factible mantener un alto nivel de endeudamiento en relación al PIB por un prolongado periodo sin caer en riesgo de insolvencia. Mantener deuda pública de magnitudes acotadas aumenta la credibilidad del Fisco como emisor de deuda, lo que mejora el acceso a financiamiento externo y reduce el costo de endeudamiento de las empresas que emiten deuda a nivel internacional, dado que la deuda soberana actúa como un punto de referencia para las tasas que éstas pagan.

En todos los años desde el retorno a la democracia, el gobierno chileno nunca tuvo niveles de deuda tan bajos como en el periodo 2006-2009 (Gráfico 5). Es así como en promedio para el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se proyecta una deuda bruta equivalente al 5,4% del PIB, en contraste con la del periodo 1990-2005 que alcanzó a 19,8% del PIB (Cuadro 7) y en contraste aún más marcado con el año 1990, en que la deuda bruta se empinaba a 45% del PIB. Si bien en 2008 y en 2009 se verifica un leve aumento de la deuda bruta, en parte para financiar el plan de estímulo fiscal, la tendencia indica que se mantendrá en su nivel históricamente bajo.

Gráfico 5 | Deuda bruta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 7 | Deuda bruta del Gobierno Central consolidado

	Deuda bruta promedio (% del PIB)
1990-1993	36,1
1994-1999	16,1
2000-2005	12,6
1990-2005	19,8
2006-2009*	5,4
Promedio 1990-2009*	16,9

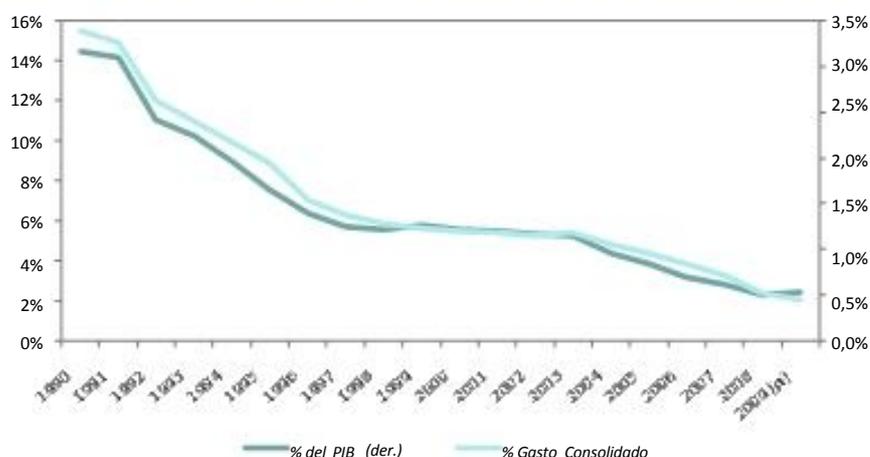
Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.7 GASTO EN INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Altos niveles de deuda del Gobierno Central consolidado no sólo pueden indicar su débil posición financiera, aumentar su costo de financiamiento y dificultar el acceso a nueva deuda, efectos que además se contagian a las empresas nacionales. También implica destinar recursos del presupuesto público al pago de intereses, sacrificando la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Bajo este gobierno, dado que la deuda se ha reducido a niveles históricamente bajos, también se ha logrado disminuir el promedio de gasto en intereses a niveles récord (Gráfico 6). Estas obligaciones se han minimizado a un 0,6% del PIB y a un 2,9% del gasto consolidado en promedio, en contraste con la carga de 1,6% del PIB y de 8% del gasto que significaron en el periodo 1990-2005 (Cuadro 8). La importancia de pagar menos intereses radica en que esos recursos, en vez de tener que solventar obligaciones financieras para cancelar compromisos pasados, pueden ser destinados a prioridades de política pública actual, ya sea de inversión o de gasto social, en directo beneficio de la ciudadanía. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Gráfico 6 | Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB y del gasto total)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 8 | Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado

	Gasto en intereses	
	% del PIB	% Gasto consolidado
1990-1993	2,7	13,3
1994-1999	7,3	7,3
2000-2005	5,1	5,1
1990-2005	1,6	8,0
2006-2009*	0,6	2,9
Promedio 1990-2009*	1,4	7,0

Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

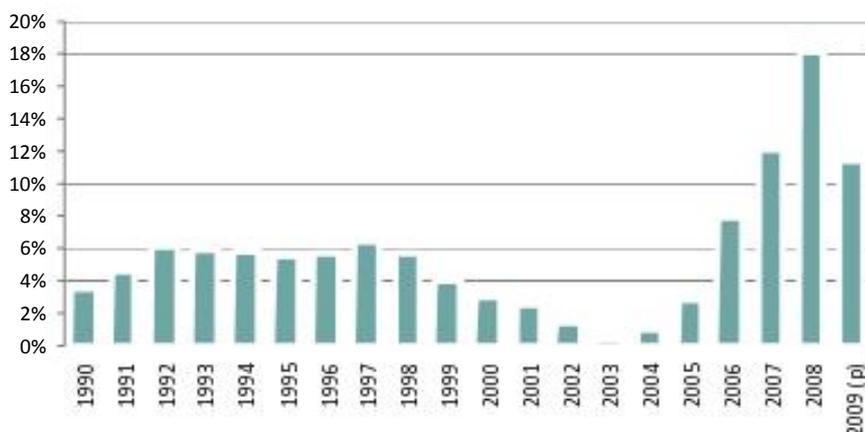
3.8 ACTIVOS FINANCIEROS DEL TESORO PÚBLICO

Como contrapartida al nivel de deuda, el nivel de activos financieros del Gobierno Central es señal de respaldo financiero.

En el contexto de la política de balance estructural, los altos ingresos del Fisco en el periodo 2006-2009 se tradujeron en acumulación e inversión eficiente del mayor nivel de activos financieros con que ha contado el país desde el retorno a la democracia (Gráfico 7). Se estima que éstos alcanzarán un 12,4% del PIB en promedio durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, en contraste con el 4,0% del PIB en promedio del periodo 1990-2005 (Cuadro 9). Si bien para 2009 se proyecta una disminución en el nivel de activos financieros, en parte por haber sido utilizados para financiar el plan de estímulo fiscal, se estima cerrar el año con un nivel equivalente a 11,4% del PIB, lo que implica que la siguiente administración heredará activos financieros como ninguna otra antes en la historia de Chile.

Gráfico 7 | Activos Financieros del Tesoro Público 1990-2009p

(porcentaje del PIB)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 9 | Activos financieros del Tesoro Público

	Activos financieros promedio del Tesoro Público (% del PIB)
1990-1993	5,0
1994-1999	5,5
2000-2005	1,9
1990-2005	4,0
2006-2009*	12,4
Promedio 1990-2009*	5,7

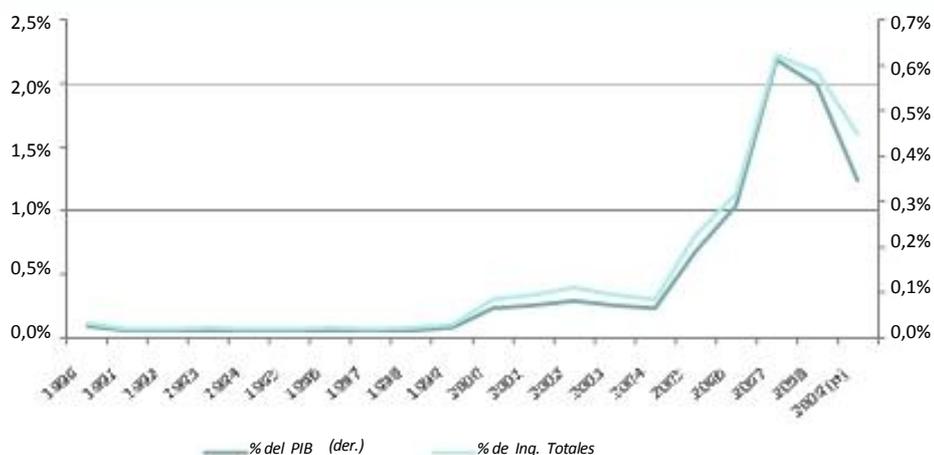
Nota : * : Proyección 2 0 0 9 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.9 INGRESOS POR INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Una alta acumulación de activos financieros del Gobierno Central consolidado no sólo da sustentabilidad a los programas de gasto. También genera en el corto plazo ingresos por intereses que pueden ser utilizados para financiar el presupuesto de gasto social o de inversión pública.

Aunque su porcentaje sobre los ingresos totales y sobre el PIB es menor al de otras partidas de ingresos, la tendencia indica que los ingresos por intereses han cobrado un peso importante, asociado directamente a la acumulación de activos financieros ocurrida en el periodo 2006-2009 (Gráfico 8). Estos ingresos pasaron de representar un 0,2% de los ingresos fiscales totales en el periodo 1990-2005 a un 1,8% en el periodo 2006-2009 (Cuadro 10). A partir del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el fisco chileno cuenta con una fuente adicional de ingresos para ser utilizada en servicio de la ciudadanía, dada por los intereses de sus inversiones financieras. Esta fuente de ingresos, además, cuenta con un adecuado respaldo institucional en la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, la que indica que el Ministro de Hacienda debe contar con la asesoría de un Comité Financiero para determinar las inversiones de los activos de los Fondos Soberanos (FEES y FRP).

Gráfico 8 | Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB y porcentaje de los ingresos totales)



Nota : p : Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 10 | Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado

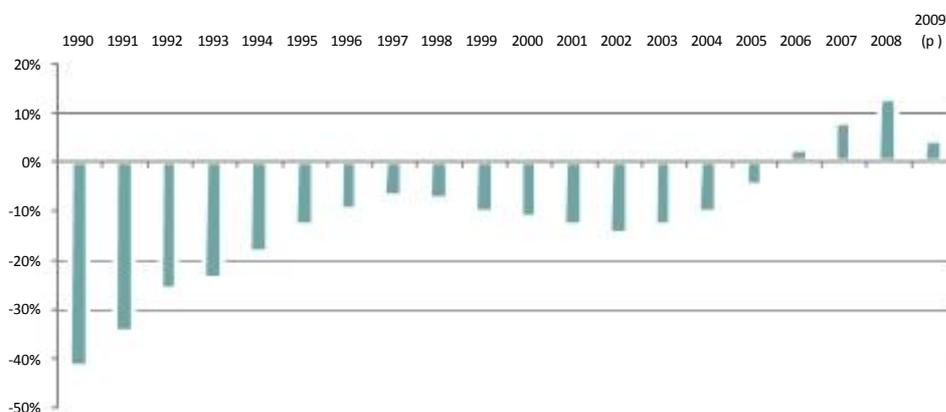
	Ingresos por intereses	
	% del PIB	% Ingreso total
1990-1993	0,0	0,1
1994-1999	0,0	0,1
2000-2005	0,1	0,4
1990-2005	0,0	0,2
2006-2009*	0,5	1,8
Promedio 1990-2009*	0,1	0,5

Nota : * : Proyección 2009 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.10 POSICIÓN DEUDORA /ACREEDORA NETA

La posición deudora/acreedora neta del Gobierno Central consolidado es acaso el indicador más preciso y revelador de su solvencia financiera. Al combinar niveles récord tanto de altos activos financieros como de baja deuda, el actual gobierno presenta también la mejor posición neta desde el retorno a la democracia (Gráfico 9). Por primera vez se ostenta una posición acreedora neta, equivalente en promedio a un 7,0% del PIB en el periodo 2006-2009, la que contrasta con la posición deudora neta del periodo 1990-2005, que alcanzó un promedio de 15,8% del PIB (Cuadro 11). Como acreedor neto, al gobierno de Chile le deben más de lo que debe, lo que no había ocurrido nunca en la historia moderna de la República.

Gráfico 9 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota : P : 2 0 0 9 Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 11 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado

	Activos financieros - deuda bruta (% del PIB)
1990-1993	-31,1%
1994-1999	-10,5%
2000-2005	-10,7%
1990-2005	-15,8%
2006-2009*	7,0%
Promedio 1990-2009*	-11,2%

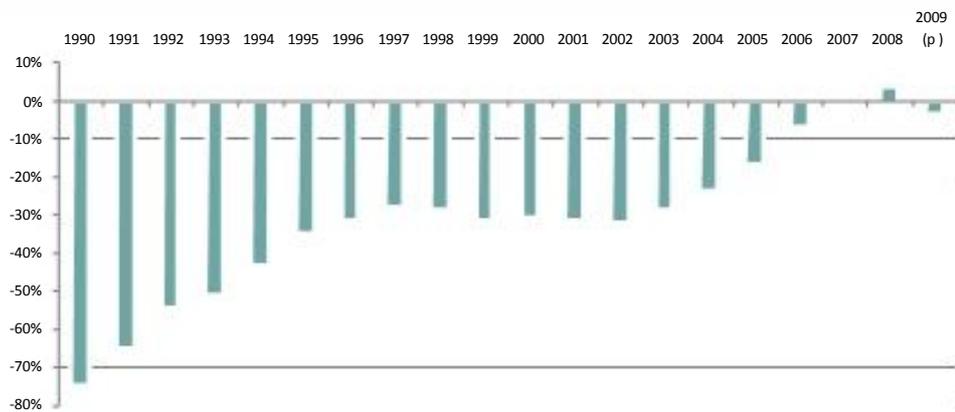
Nota : * : Proyección 2 0 0 9 / Fuente : Banco Central y DIPRES

Los indicadores internacionales de posición financiera usualmente excluyen los pasivos fiscales previsionales, básicamente por no estar debidamente cuantificados ni documentados, en especial en los países que tienen sistemas de reparto. En el caso de Chile sí pueden incluirse los bonos de reconocimiento, al existir información detallada y actualizada sobre la evolución del pago previsto por este concepto en el tiempo. La contabilidad fiscal indica el *stock* vigente de este pasivo previsional como información anexa al Informe de Estadísticas de la Deuda Pública. Sin embargo, siguiendo prácticas internacionales, éste no se incluye dentro de la deuda bruta del Gobierno Central.

Con una medida más exigente de posición financiera, que incluya como pasivo público a los bonos de reconocimiento, el periodo 2006-2009 igualmente se destaca como el que presenta una posición financiera más sólida desde 1990 (Gráfico 10). En promedio presenta una posición neta deudora de sólo 1,7% del PIB. Esto contrasta radicalmente con la posición deudora neta promedio

del periodo 1990-2005 que llega a 37,5% del PIB y más aún con la de 1990, que era de 74,4% del PIB (Cuadro 12). Así, al incluir los bonos de reconocimiento se proyecta terminar el año 2009 con una posición deudora de 3,3% del PIB, por lejos la más baja en la historia de Chile desde que existen estadísticas comparables.

Gráfico 10 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p, incluye bonos de reconocimiento (porcentaje del PIB)



Nota : P : 2 0 0 9 Proyectado / Fuente : DIPRES

Cuadro 12 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado, incluye bonos de reconocimiento

	Activos financieros - deuda bruta bonos de reconocimiento (% del PIB)
1990-1993	-53,5%
1994-1999	-32,6%
2000-2005	-26,9%
1990-2005	-37,5%
2006-2009*	-1,7%
Promedio 1990-2009*	-30,4%

Nota : * : Proyección 2 0 0 9 / Fuente : Banco Central y DIPRES

3.11 RIESGO PAÍS

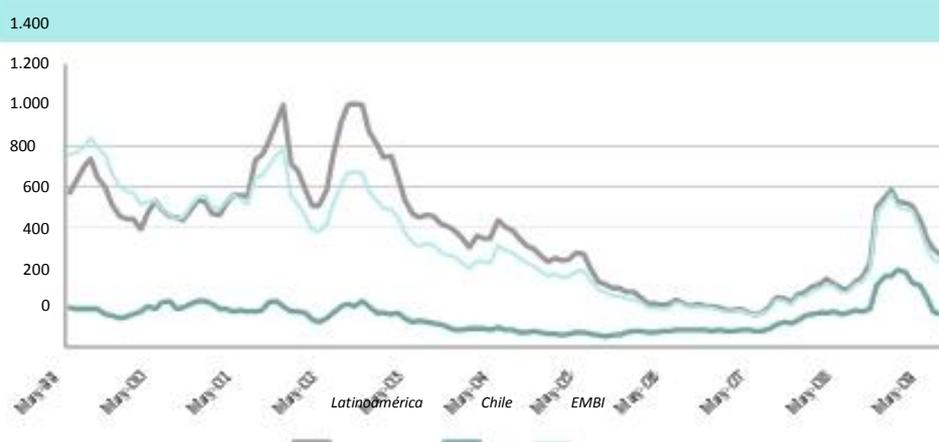
La percepción que los inversionistas extranjeros tienen sobre Chile se ve reflejada en el riesgo país. El manejo fiscal que realiza el gobierno es uno de los factores que incide fuertemente en la confianza de estos inversionistas. Por tanto, un adecuado manejo se refleja en un menor riesgo país, mejorando el acceso y costo del financiamiento externo al que puede optar el gobierno y las empresas nacionales.

Para medir la evolución del riesgo soberano chileno, y dado que este indicador refleja no sólo manejo fiscal sino que también otras variables, resulta pertinente analizar sus valores respecto de un *benchmark*. Por eso, usualmente se compara el *spread* soberano de Chile con el riesgo promedio de los países latinoamericanos y con el EMBI global (*Emerging Markets Bond Index*), que recoge un promedio ponderado de *spreads* soberanos de distintos países emergentes. Esta información está disponible para periodo enero de 1998 a julio de 2009.

Como se aprecia en el Gráfico 11, durante todo el periodo el riesgo país de Chile ha sido menor que el del resto de los países analizados. Esta situación se mantuvo cuando se declaró la crisis económica mundial, durante la cual si bien aumentó el riesgo país de Chile, lo hizo en menor medida que el de los países de referencia. Más aún, mientras el riesgo país de Chile ya está cerca de los niveles previos a la crisis, ello todavía no ocurre para el resto de la muestra en promedio. En comparación, el riesgo país en el periodo 2006-2009 ha sido mayor que para el periodo 2000-2005 (Cuadro 13), lo cual se explica por el ya mencionado efecto de la crisis económica internacional. Sin embargo, la tendencia de los últimos meses indica que se está próximo a retomar los niveles históricamente bajos que se registraron en los primeros años de este gobierno.

Gráfico 11 | Riesgo país de Chile, Latinoamérica y EMBI mayo 1999 a agosto 2009

(puntos base)



Fuente : JP Morgan

Cuadro 13 | Riesgo país Chile, Latinoamérica y mercados emergentes (EMBI)

	Puntos base promedio	
	2000-2005	2006-2009*
Chile	137,7	158,8
Latinoamérica	669,9	341,6
EMBI	567,0	322,7
Brecha L. A.	532,2	182,8
Brecha EMBI	429,3	163,9

Nota: *: Efectivo a agosto de 2009 / Fuente: JP Morgan

4. Conclusiones y desafíos

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet logró notables avances en materia de política fiscal, especialmente en el desarrollo de la institucionalidad de las finanzas públicas con el fin de incrementar su sustentabilidad futura. También rindió una exigente prueba de cómo lidiar con ambas fases del ciclo económico, con resultados que representan niveles récord desde que existen estadísticas comparables.

En cuanto a la institucionalidad, destaca la promulgación de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal que, entre otras materias, definió un marco para la política fiscal de balance estructural; creó los Fondos Soberanos destinados a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del sistema de pensiones y a otorgar estabilidad financiera al Fisco; estableció la obligación de la administración del Estado de informar respecto de sus pasivos contingentes y dio carácter permanente al Programa de Contingencia contra el Desempleo.

Respecto de los resultados fiscales del periodo 2006-2009, las cifras muestran indiscutiblemente que el actual gobierno entregará las finanzas públicas en su mejor estado desde que existen estadísticas comparables (1990). Los ingresos fiscales han alcanzado niveles históricos y se han administrado eficiente y responsablemente, como lo demuestra la alta acumulación de activos financieros del Tesoro Público y la reducción del endeudamiento a los niveles más bajos de los últimos veinte años. Por primera vez desde el retorno a la democracia, Chile tiene una posición acreedora neta, lo que es particularmente destacado si se considera que en 2009 enfrentó la severa crisis económica internacional con una decidida y responsable política fiscal contracíclica, intensiva en gasto público, especialmente inversión y gasto social.

Estos resultados, sin parangón en nuestra historia, se traducen en que todos los compromisos de beneficios para la ciudadanía contraídos por el actual gobierno, como la Reforma Previsional, sean sustentables.

La robusta institucionalidad fiscal que heredará la administración que asuma en 2010, no significa que ya esté todo hecho en materia de finanzas públicas.



Un primer desafío que se deberá enfrentar será el de retirar gradualmente el impulso fiscal concretado en 2009. Por un lado, sería saludable para una economía y una generación de empleos que comienzan a dinamizarse, el acotar de manera brusca el gasto público que se definió como extraordinario. Pero por otro, deberá evitarse la inercia de mantener programas de gastos transitorios que surgieron para hacer frente a una coyuntura específica. Este desafío es la esencia de la política fiscal contracíclica, que exige aplicarla en ambas fases del ciclo económico. Esto significa ahorrar en los momentos de auge sin ceder ante presiones cortoplacistas, sostener el gasto ante una desaceleración de la economía aunque ello implique déficits efectivos temporales y también saber retirar el estímulo fiscal cuando corresponda, de modo paulatino pero sostenido. El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2010 presentado al Congreso Nacional va en esta dirección, al implicar un crecimiento del gasto público de 4,3%, consistente con una meta de balance estructural de 0% del PIB.

Un segundo desafío se relaciona con la institucionalidad de la política de balance estructural. Es necesario continuar perfeccionando su metodología de cálculo, buscando un equilibrio entre precisión y simpleza para que refleje de la mejor manera posible la situación de tendencia del Fisco, pero que a la vez sea fácilmente comprensible y colabore a la rendición de cuentas.

Un tercer desafío, de carácter permanente, se refiere a seguir mejorando la calidad del gasto público. Esto resulta trascendental, pues no basta con asegurar la disponibilidad de recursos fiscales y la sustentabilidad de los beneficios que se le otorgan a la ciudadanía, si éstos no son pertinentes, su calidad es baja o no se entregan de manera oportuna y eficiente. Una tarea concreta en este ámbito es consolidar la línea de Evaluación de Programas Nuevos que forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que dispone que toda reforma estructural o política pública de relevancia contemple un diseño para su evaluación desde que se inicia su implementación, considerándose, cuando corresponda, evaluaciones experimentales en programas piloto o aprovechando la gradualidad de las reformas.

