

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN CHILE Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Mario Marcel Cullel *

Agradezco esta invitación, recordando que con las ramas de la Defensa y particularmente con la Armada nos unen algunas coincidencias o preocupaciones históricas comunes en materia de gestión financiera. Menciono a este respecto, por ejemplo, que el desarrollo de presupuesto por programa tuvo su origen en las áreas de la Defensa. Esto ocurre, probablemente, porque la preocupación por una programación oportuna y eficiente del gasto es propio de instituciones bien organizadas y como vamos a ver, creo que en los desarrollos que estamos teniendo hoy día, también hay muchas materias que son de preocupación común.

En mi presentación quisiera hacer un recorrido por lo que ha ocurrido con las finanzas públicas durante los últimos años, dónde estamos hoy día y cuáles son las perspectivas hacia delante, para luego sacar algunas conclusiones en cuanto a sus implicancias para la Defensa Nacional.

El cuadro 1 entrega información sobre lo que ha ocurrido con las finanzas públicas en los últimos años. Para analizar estas cifras vale la pena distinguir dos períodos que creo que son claramente distinguibles: Primero el período 1990-1998, que fue un período que tanto desde el punto de vista de la actividad económica como de las finanzas públicas, fue un período de bastante dinamismo y abundancia de recursos públicos. Así por ejemplo, el gasto público entre 1990 y 1998 creció en promedio a más de un 7% real por año. Luego, a partir del año 98, ese crecimiento se desacelera y en promedio ha sido de un 4,2% real anual hasta el año 2001.

En el período 1998-2001, la desaceleración del gasto público se concentra especialmente en los gastos de operación, entendiendo por esto los gastos en personal y en bienes y servicios de consumo. En este caso lo que tenemos es que de un ritmo de crecimiento real del 7,6% anual de 1990-98 hemos pasado en 1998-2001 a un crecimiento del 2,8% real anual, es decir, tenemos una desaceleración particularmente marcada por los gastos operacionales más ligados al funcionamiento regular del sector público.

Sin embargo, los gastos corrientes han mantenido un crecimiento relativamente estable, porque otros componentes del gasto corriente, como son los gastos previsionales y las transferencias, han mantenido un ritmo estable de crecimiento anual.

También lo que uno aprecia cuando analiza la evolución de las finanzas públicas durante la década de los años 90, es el espacio creciente que fueron dejando los intereses o el servicio de la deuda pública. El pago de intereses dentro del presupuesto tuvo un decrecimiento a lo largo de toda la década de los 90, que ha significado un espacio mucho mayor para el financiamiento de programas. Parte de este espacio lo ocupó la inversión, que tuvo un crecimiento muy fuerte en los 90, casi cercano a un 10%. Luego, en 1999, se frenó fuertemente; el 2000 cayó y recién empieza a recuperarse a partir del 2001.

Esta evolución de las finanzas públicas refleja, por supuesto, lo que ha ocurrido con los ingresos fiscales. Éstos tienen una evolución obviamente similar a la del gasto agregado,

pero si miramos su composición, constataremos que los ingresos tributarios, que entre 1990 y 1998 crecieron a un 8,6 % real anual, a partir de entonces han crecido a poco más de un 3%. En el caso de los ingresos provenientes del cobre, tenemos ingresos que han fluctuado mucho de un año a otro, obviamente determinados por la evolución del precio de mercado, lo cual se ha amortiguado parcialmente por la operación del fondo de estabilización del cobre. Finalmente, los demás ingresos, que corresponden principalmente a ingresos de operación de las instituciones públicas, tuvieron también un crecimiento importante a lo largo de todo el período que está reflejado en esta estadística.

La evolución de los ingresos y gastos del gobierno central desde 1990, se sintetiza en un hecho bien conocido y discutido como es el que durante toda la década de los 90 hasta el año 98 hayamos tenido superávits fiscales importantes, los que en algunos años llegaron a superar el 2% del producto (cuadro 2). A partir de 1999, la situación macroeconómica ha sido bastante más compleja, lo que redundó en un déficit de 1,5% del PIB en 1999, seguido de pequeños déficit y superávits. En términos de ahorro fiscal, llegamos en el punto culminante del ciclo a tasas de ahorro superiores al 5% PIB. Actualmente, estamos algo por sobre el 3% del PIB como ahorro del gobierno.

El cuadro 3 muestra la composición funcional del gasto del Gobierno Central. Aquí lo que se aprecia es que en el período 1990-1998 prácticamente todas las categorías componentes más agregados del gasto en su clasificación funcional crecen significativamente, destacándose particularmente el dinamismo de los gastos en justicia y seguridad ciudadana, en salud, en educación, otros gastos sociales, y la inversión en infraestructura, todos los cuales crecieron a tasas del orden del 10% hasta 1998. En algunas de estas áreas, se ha logrado mantener un buen ritmo de expansión en años posteriores. En efecto, si uno mira lo que ha sido la evolución posterior a 1998, puede apreciar que la desaceleración del gasto público ha sido mucho más marcada en el caso de las funciones generales de gobierno y en el caso de los gastos con objetivos más bien económicos que en el caso de los gastos sociales. Estos últimos, desde un crecimiento promedio anual de 8,2% en 1990-98, han bajado su ritmo de crecimiento en sólo un par de décimas, a un promedio anual de 8% real.

Lo anterior sintetiza en grandes cifras la historia de lo ocurrido con nuestras finanzas públicas hasta ahora. Sin embargo, esta historia ha estado también marcada a partir del año 2000, por ciertas definiciones de política sobre cómo conducir las finanzas públicas. Un elemento central en el nuevo marco de la política fiscal es el concepto de balance estructural. En efecto, el balance estructural del sector público tiene como propósito no solamente ser una manera de medir la posición de las finanzas públicas, sino también servir de base para la conducción de la política fiscal.

¿Por qué se requiere una regla de política fiscal en Chile? Una regla de política fiscal ayuda a fijar las expectativas de los agentes económicos y reduce la percepción de riesgo en la economía, eso está claro. Sin embargo, la conveniencia o la oportunidad para fijar una regla de política fiscal depende también del entorno de las políticas macroeconómicas en aplicación. En nuestro caso, el momento en que el entorno era más adecuado para introducir una regla de política fiscal era precisamente ahora, luego de que a finales de los 90 se produce un cambio muy importante en la orientación de la política monetaria, cuando ésta pasa de un régimen cambiario de un tipo de cambio de flotación restringida y de una meta puntual de inflación, a un tipo de cambio libre y una meta de inflación dentro de un rango. Es este cambio el que da pie a una política monetaria mucho más activa, que asume la responsabilidad por la estabilización de corto plazo, generando la oportunidad y la conveniencia de introducir también una regla de política fiscal.

En otros diseños de política, una regla de política fiscal como la nuestra no es viable. Si se hubiera tratado de aplicar una regla de política fiscal basada en una meta de balance estructural en Argentina durante el régimen de paridad cambiaria habría sido totalmente inviable e inconsistente, por cuanto en esa situación, la política fiscal debe ser activísima para compensar cualquier variación en las condiciones externas que no puede ser ajustada mediante cambio en los precios relativos, que están fijos.

Por las ventajas que tienen las reglas de política fiscal, muchos países han intentado o han introducido este tipo de mecanismos. Sin embargo, al momento de hablar de reglas de política fiscal no hay una sola alternativa. En la actualidad, hay muchas reglas distintas de política fiscal en aplicación en el mundo. En algunos países, esas reglas están expresadas en términos de balances efectivos contables. Así, hay países que han introducido en sus constituciones normas de presupuesto equilibrado. Otros han combinado un límite máximo al déficit fiscal y un límite al tamaño relativo de la deuda pública. Este es, por ejemplo, el caso de las normas de convergencia fiscal asociadas al Tratado de la Unión Monetaria Europea.

Nosotros quisimos sofisticar un poco sobre esta experiencia, fundamentalmente por el hecho de que en Chile, como en todos los países, los ingresos fiscales son particularmente sensibles al ciclo económico. Esto se ilustra claramente en el gráfico 1, donde se compara la evolución de la actividad económica y los ingresos tributarios netos, los que han tendido a seguir bastante de cerca el ciclo económico general.

Esto implica que si se fija una regla de política fiscal expresada en función de un balance presupuestario contable, los gastos fiscales deberán seguir la misma trayectoria de los ingresos, con lo que la política fiscal se vuelve contracíclica, es decir, profundizando en lugar de amortiguar los ciclos económicos. En el caso de los acuerdos de convergencia de la Unión Monetaria Europea, se ha tratado de resolver este problema, fijando normas de comportamiento que apuntan a asegurar un balance equilibrado en el mediano plazo, lo cual permite fluctuaciones en el corto plazo. Sin embargo, un promedio de mediano plazo es algo que sólo puede medirse una vez que ya han pasado las cosas. Por eso en Chile quisimos desarrollar una regla de política que pudiera seguir con mucha más precisión el ciclo económico; de allí surgió el concepto de balance estructural del sector público.

En pocas palabras, el balance estructural significa medir la situación de nuestras finanzas públicas, en términos de cómo éstas se comportarían si la economía estuviera evolucionando de acuerdo con su trayectoria de largo plazo, separando el efecto del ciclo de corto plazo. Es decir, es un balance reestimado para separar el efecto del ciclo económico sobre las finanzas públicas y sobre los ingresos fiscales en particular. A partir de este concepto, hemos formulado la meta de generar un superávit estructural anual equivalente a un 1% del producto. Las implicancias de esta regla de política para el presupuesto son que, permitiendo que los ingresos fiscales fluctúen a lo largo del ciclo de acuerdo con lo que es su funcionamiento normal, podamos mantener una trayectoria mucho más estable de evolución del gasto, determinada por los parámetros estructurales que determinan la capacidad de financiamiento público en el mediano plazo. Es la combinación de estas dos cosas lo que permite que manteniendo un mismo balance estructural, en períodos de recesión o de menor crecimiento tengamos déficit y que en períodos de mayor actividad o sobre calentamiento de la economía generemos superávit mayores al 1 del PIB. Esto es, por lo tanto, lo que ha permitido en los últimos años una trayectoria mucho más estable del gasto público que lo que había ocurrido en nuestra experiencia en pasadas crisis internacionales y también respecto de lo que ha sido la evolución de las finanzas públicas en otros países de América Latina en la actual coyuntura.

De acuerdo con esta metodología, los límites de gasto que fijamos en el presupuesto se determinan en función de los ingresos estructurales, los que a su vez dependen de los cambios en la capacidad productiva de la economía, del precio de mediano a largo plazo del cobre, de cambios en la estructura impositiva, y de la evolución de otros ingresos fiscales. Esto ha dado lugar a una mecánica de construcción del presupuesto que es bastante más sofisticada que lo que acostumbrábamos hacer en el pasado. Esta mecánica se resume en el gráfico 2. Así, si antes estimábamos nuestros ingresos tributarios anualmente para preparar un presupuesto, considerando para esto, entre otras cosas, los niveles de actividad proyectados para el año, derivando a partir de ahí una estimación de los ingresos fiscales para luego a través del criterio discrecional de las autoridades fijar un nivel de gasto, ahora seguimos un proceso más complejo y riguroso. De acuerdo con el actual procedimiento, junto con la estimación del PIB efectivo para el año, llevamos a cabo una estimación del PIB potencial, la que a partir de este año, incorpora la opinión de un comité de expertos. Con estos dos datos, estimamos una brecha entre PIB potencial y efectivo, lo que permite, a partir de la estimación de los ingresos tributarios efectivos, determinar el nivel estructural de los ingresos tributarios. En el caso de los ingresos provenientes del cobre, se desarrolla un ejercicio similar, en tanto que para el resto de los ingresos hacemos algunos ajustes contables para dar cuenta de un concepto de balance fiscal con mayor sentido macroeconómico. A partir de estos tres elementos se determinan los ingresos estructurales, los que, sumados a la meta de balance estructural, determinan el límite máximo del gasto estructural, que luego de efectuados los ajustes contables a la inversa, nos determina el límite para el gasto efectivo. Este límite constituye el marco de recursos dentro del cual se formulará el presupuesto.

Pero el balance estructural no es solamente una manera de fijar una regla política y de construir un presupuesto, sino que también nos permite tener una evaluación de qué es lo que ha ido pasando a través del tiempo con las finanzas públicas. El cuadro 4 recoge el resultado de la estimación del balance estructural desde 1987 a 2001. Allí puede apreciarse que mientras el balance estructural ha tenido una evolución bastante consistente a través del tiempo, hay períodos en los cuales han habido diferencias bastante significativas entre los balances contables tradicionales y el balance estructural, como es el caso del período de fines de los 80 y también el que se inicia en 1999.

Lo que se aprecia en estas cifras, es que a fines de los años 80 tuvimos déficit estructurales que no fueron reflejados en nuestras cuentas fiscales tradicionales, principalmente porque fueron años en los cuales hubo ingresos muy importantes por concepto de privatizaciones y el precio del cobre fue particularmente alto. Todo ello hacía que las cuentas fiscales tradicionales mostraran balances fuertemente positivos, pese a que las decisiones de política, expresadas en rebajas importantes en impuestos estaban apuntando en una dirección claramente expansiva y posiblemente insostenible en el mediano plazo. A lo largo de los 90, la posición estructural de las finanzas públicas se fortaleció, llegando a mediados de la década a superávit estructurales alrededor del 1,5% del PIB. El balance estructural decae a finales de los 90, y a partir de la aplicación de la actual política fiscal, se recupera fuertemente hasta alcanzar en el año 2001 la meta de superávit estructural de 1%.

La contraparte de la trayectoria del balance estructural es el comportamiento del componente cíclico del presupuesto. Las cifras del cuadro 4 muestran que éste fue fuertemente positivo a fines de los 80; se mantuvo relativamente estable en los 90, y se deteriora significativamente al final del período, hasta el año 2002, como veremos un poco más adelante. Es precisamente en este período de fuerte impacto cíclico negativo sobre el presupuesto en que la regla de política fiscal nos ha permitido tener un comportamiento contracíclico de las finanzas públicas. Esto se expresa en que cuando la economía está bajo su potencial de crecimiento, como ocurre hoy día, el gasto crece más que el producto corriente

y enfrentamos un moderado déficit contable y lo contrario debería ocurrir en períodos de mayor expansión o en que la economía está sobre su potencial.

La regla de política fiscal basada en la meta de superávit estructural de 1% del PIB, nos permite entonces facilitar la predicción de lo que va a pasar con la política fiscal en el futuro y separar lo que es una reacción natural de las finanzas públicas al ciclo de decisiones activistas en la política fiscal. La regla de política fiscal nos ayuda también a ganar credibilidad a nivel internacional, proporciona un marco de referencia conocido y sustentable al manejo de nuestras finanzas públicas y le da mayor transparencia a los supuestos con los cuales se construye el presupuesto.

La experiencia del período 2000-2001, en la que se ha empezado a conducir las finanzas públicas en base a la meta de generar un superávit estructural de 1% del PIB, permite apreciar algunas de las ventajas de este instrumento de política. Como se indicaba en el cuadro 4, en 2001 se alcanzó la meta de política fiscal. Esto significó un importante ordenamiento de la posición fiscal de mediano plazo, remontándose el déficit estructural de 1999. Sin embargo, como en 2001 las condiciones macroeconómicas resultaron bastante menos favorables, el logro de la meta estructural fue compatible con la generación de un déficit contable, correspondiendo la diferencia a la magnitud del efecto contracíclico de las finanzas públicas en ese año. Algo similar ha estado ocurriendo en 2002. Este comportamiento fiscal ha permitido que este ciclo, que ha sido tan complicado y tan discutido en el mundo, haya sido para nosotros menos dañino, tanto desde el punto de vista macroeconómico como fiscal, que ciclos anteriores.

En el cuadro 5 se comparan cuatro episodios distintos en los cuales se produjeron deterioros importantes en las condiciones externas tanto en relación con los términos de intercambio como con los flujos de capitales hacia el país. Los períodos que se ilustran corresponden a 1975, 1982-83, 1999 y 2001. Lo que puede apreciarse en esta comparación es que en el 2001 el empeoramiento de las condiciones externas, equivalente a un 6,3 % del producto, fue similar o un poco menor al del año 99 y superior al del 1982-83 y 1975, pese a lo cual, a diferencia de esos períodos, logramos que la economía creciera, que la tasa de desempleo promedio fuera menor, que el gasto público creciera y, sobre todo, que la inversión pública también creciera.

De este modo, lo que hace diferente a 2001 de 1999 no sólo es que haya un marco distinto de política fiscal, sino que ese marco también permite otras cosas que ocurran, como por ejemplo, que las tasas de interés bajen y no suban; que el país enfrente una coyuntura externa adversa con un tipo de cambio alto y estable y no con un tipo de cambio bajo que en lugar de rebotar en su banda de flotación la movía, y que en el transcurso de una crisis regional, el riesgo país de Chile haya disminuido y no aumentado.

El presupuesto para 2002 se formuló en un contexto en que las expectativas fueron poco a poco empeorando. Esas expectativas mejoraron gradualmente durante los primeros meses de 2002, pero luego hemos enfrentado nuevos embates de la economía internacional; en las últimas semanas fuertes caídas en las bolsas en Estados Unidos, problemas en América Latina. Todo esto ha llegado de alguna manera a nuestro país, afectando nuestras posibilidades de crecimiento este año. Pese a ello, vamos a seguir creciendo y resistiendo los embates externos, pero a estas alturas es bueno recordar que la capacidad de resistencia de Chile al contagio económico internacional no es genética, no es algo que tengamos ganado para siempre. Nuestra resistencia al contagio depende de nuestra capacidad para mantener los pilares básicos de nuestra responsabilidad macroeconómica.

Mirado desde el punto de vista de las finanzas públicas, el cambio en el entorno macro de 2002 ha significado diferencias importantes respecto de los supuestos con los cuales se preparó la actual Ley de Presupuesto. En aquel entonces estimábamos un crecimiento para el año 2002 cercano del 4,5%. En nuestra última proyección fiscal, estábamos hablando de algo más del 3%. En la demanda interna también se aprecia una desaceleración importante, lo mismo que en el caso de las importaciones y el precio del cobre, que se mantiene en los bajísimos niveles alcanzados en 2001. Todo esto se traduce en una pérdida de ingresos fiscales equivalente a 273 mil millones de pesos respecto del presupuesto 2002. Esa pérdida de ingresos fiscales ha significado que nuestras estimaciones de balance para este año pasen de un déficit del 0,3% del PIB a un déficit del 0,7% del PIB. Es posible que tengamos que volver a revisar estas estimaciones a partir del cuadro que se va configurando hoy día, pero así y todo estamos manteniendo nuestra meta, el logro de nuestra meta de política de superávit estructural equivalente a 1% del producto, es decir, justamente por el hecho de que el deterioro de las condiciones o los supuestos macroeconómicos corresponden a una fase particular del ciclo económico, y que ese es un efecto esencialmente transitorio, es que podemos compatibilizar el logro de nuestra meta de superávit estructural del 1% del producto, con un déficit que es un poco mayor en respuesta a esas condiciones más adversas, todo lo cual hace que las finanzas públicas actúen o profundicen su efecto contra cíclico.

¿Qué perspectivas tenemos para el año 2003? No está de más recordar que estamos viviendo actualmente condiciones económicas externas que son quizás las peores desde la gran depresión de los años 30. Un artículo reciente del Economist daba cuenta de que en Estados Unidos el deterioro en los índices bursátiles en el primer año y medio de gobierno del presidente Bush, es el peor en la historia de los indicadores económicos en Estados Unidos y podemos decir que en América Latina la inestabilidad es quizás peor que la que conocimos en la época de la crisis de la deuda. La crisis actual en Argentina es peor que la crisis de México en 1982. En estos días Chile ha sido destacado por varias publicaciones internacionales como el país en América Latina que ha sido capaz de resistir a esta verdadera catástrofe regional, pero tenemos que reconocer que las expectativas de los agentes económicos, de los consumidores, de los empresarios, de los inversionistas, dependen en buena medida de cómo esa situación externa evolucione. En los últimos años, se han intentado medidas de política para estimular la demanda interna, pero a esta altura deberíamos estar en condiciones de concluir que en tanto no mejoren de manera predecible y sustantiva las condiciones externas de nuestra economía, es difícil que los agentes económicos reaccionen con vitalidad.

Este cuadro necesariamente afecta a las finanzas públicas. Las posibilidades de crecimiento del gasto público dentro del actual marco de política fiscal dependen, por una parte, de nuestro crecimiento potencial y del precio del cobre a largo plazo, y estamos actualmente llevando a cabo un proceso de consulta con expertos para fijar esos parámetros. Por otra parte, sin embargo, el marco estructural para la expansión del gasto público depende también de los parámetros tributarios, donde actualmente se encuentran varias propuestas actualmente en discusión.

Para poner la actual discusión presupuestaria en perspectiva, el cuadro 6 compara la carga tributaria en 1986, 1990, 1996 y un año 2002 que incorpora todos los efectos de las modificaciones tributarias que están actualmente en discusión o en proceso de implementación. Esta última, por lo tanto, no es una cifra que vaya a darse efectivamente en el 2002, sino un punto de referencia sobre el cuál sería la máxima carga tributaria actual si todas las medidas actualmente en implementación o discusión estuvieran operando en régimen. Lo que puede verse es que a nivel agregado, esta carga tributaria máxima llegaría al 18,3%, que es casi exactamente igual a la carga tributaria existente en 1986. Lo que esto refleja es el hecho de que todas las modificaciones tributarias que se han producido desde el año 1990 en

adelante, han compensado esencialmente las rebajas de impuestos que se produjeron a finales de los años 80.

Por supuesto, la recuperación de la carga tributaria a partir de 1990 no ha significado una rigidez en la estructura tributaria, porque mientras, por ejemplo, los impuestos al comercio exterior se han reducido a menos de la mitad en el período como resultado de las desgravaciones arancelarias y los tratados comerciales, el impuesto a la renta ha aumentado para compensar esa menor recaudación.

Esta dinámica de compensación entre impuestos se extiende incluso a la situación actual, por cuanto si se toma el conjunto de modificaciones tributarias que están en discusión, tanto los aumentos de impuestos en combustibles, el aumento del IVA que está ligado al financiamiento de la reforma de la salud y del sistema Chile solidario, pero también los efectos tributarios del Acuerdo de Libre Comercio con la Comunidad Europea, constataremos que el efecto neto de ese conjunto de medidas tributarias no es de un incremento de impuestos sino de una disminución neta. La pérdida de recaudación por el acuerdo con la Comunidad Europea se estima para el próximo año en 230 millones de dólares, lo que resulta superior a la mayor recaudación que generan las medidas tributarias actualmente en discusión. En resumen, estamos llegando a una cifra que se aproxima a un parámetro histórico en términos de carga tributaria.

En los ingresos fiscales distintos del cobre y tributarios, deberemos enfrentar el hecho de que las utilidades de las empresas públicas van a ir cayendo, pues hoy día hay menos empresas públicas que en el pasado. En materias de pagos de concesionarios por concesiones de infraestructura, ya hemos ido agotando las posibilidades de proyectos con una rentabilidad privada alta; por lo tanto, es menos probable que el estado reciba pagos de los concesionarios, y lo más probable es que el estado tenga que hacer pagos a los concesionarios por concepto de subsidios para proyectos con alta rentabilidad social. En concesiones sanitarias, que nos han generado ingresos en los últimos dos años, ya para el próximo año sólo están programadas las últimas tres empresas del norte del país. En la medida que hemos tenido déficit contables durante algunos años, hemos ido disminuyendo nuestros activos financieros; por lo tanto, las posibilidades de generar intereses sobre esos activos financieros son menores y todo eso hace que estos otros componentes de los ingresos fiscales vayan disminuyendo su potencial, lo cual también se reflejará en el proyecto de Presupuesto para el año 2003.

Al mismo tiempo tenemos compromisos de gastos importantes para los próximos años. Como no tengo tiempo para entrar en un análisis detallado de estos compromisos, que por lo demás son bastante conocidos, simplemente quiero decir que teniendo una política fiscal basada en el concepto de superávit estructural, para los próximos años podemos prever crecimientos positivos del gasto público, pero en rangos relativamente acotados. Ya no vamos a tener episodios como en los años 90 en que el gasto público crecía 8 ó 9% en momentos de abundancia, sino que nos moveremos probablemente en un rango del 4 al 6% anual dependiendo de lo que ocurra con nuestro producto potencial y con nuestro sistema tributario.

Es precisamente porque tenemos un crecimiento más predecible del gasto que se ha ido comprometiendo, recursos a través de las iniciativas como la reforma de la salud, o Chile Solidario. Por estas razones, nuestra capacidad fiscal para financiar nuevas iniciativas va a depender esencialmente en la posibilidad de obtener ganancias de eficiencia, de reasignar recursos para incorporar al sector privado en funciones públicas y para generar ingresos no tributarios. Eso es lo que da espacio o nos marca de alguna manera en nuestras posibilidades fiscales a futuro.

Por estas razones es bueno que recordemos que existe una vinculación entre nivel y eficiencia del gasto. Una buena gestión financiera del sector público implica preocuparse no solamente de la eficacia de la política fiscal macroeconómica, sino que también de la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficiencia en el uso de los recursos. Para esto, durante los últimos años, hemos trabajado en desarrollar sistemas de control de gestión vinculados al presupuesto en el sector público, a través de indicadores de gestión, evaluaciones de programas, balances de gestión integral, y el uso de un fondo común concursable en la asignación de recursos incrementales del presupuesto.

Para el futuro estamos trabajando en el proyecto SIGFE -Sistema Integrado de Gestión Financiera del Sector Público-. También hemos ido generando asociaciones con el sector privado para el cumplimiento de algunas funciones públicas como en el caso de las concesiones en infraestructura. El punto que quiero enfatizar aquí es que el nivel y la eficiencia del gasto no son dos variables necesariamente independientes. Quienes trabajamos con recursos públicos podemos reconocer que mientras más eficientes seamos en el uso de los recursos, mayores son las materias que podemos abordar con los recursos que tenemos. Si administramos mal nuestros recursos éstos siempre van a parecer pocos.

Pero esta vinculación entre eficacia macro o nivel de gastos, tamaño del sector público y eficiencia también inciden sobre la percepción de riesgo sobre nuestra economía. Si en la administración de las finanzas públicas mostramos una preocupación permanente por la eficiencia y por la transparencia, contaremos con una menor percepción de riesgo y mayor respaldo a nivel internacional.

Todas estas cosas tienen implicancias para el área de la Defensa. En los próximos años no solamente la Defensa sino que en todos los sectores vamos a enfrentar un escenario fiscal más restrictivo que el que vivimos en el pasado, donde ya el tema de cuánto se gasta en un sector no sólo tiene que ver con opciones o con prioridades, sino también con posibilidades. Este es un contexto en el que el mayor potencial de desarrollo está ligado a las ganancias de eficiencia y de ahorro. A este respecto la Ministra de Defensa, el Vicealmirante Gibbons, Gonzalo Rivas y don Juan Claro nos daban distintas ideas. A estas ideas yo sólo agregaría una invitación a que el área de la Defensa y la Armada en particular, se pueda incorporar más activamente a nuestros sistemas de control de gestión ligados al presupuesto. En el caso del proyecto SIGFE, por ejemplo, creo que va a ser muy fácil vincular los sistemas en aplicación en la Armada con el que estamos desarrollando nosotros.

Pero el futuro también encierra oportunidades. El contar con finanzas públicas más estables permite desarrollar proyectos con una perspectiva de más largo plazo. Esto de alguna manera lo vemos con la Ley Reservada del Cobre, donde una de las ventajas que mencionaba la Ministra es el hecho de proveer un marco estable para tomar decisiones a futuro; quizás no de crecimiento de recursos, pero sí de una base estable con la cual se puede planificar. Una política fiscal basada en el concepto de balance estructural también permite extender el horizonte de planificación y tomar decisiones con una mayor confianza en las condiciones financieras de mediano plazo.

Finalmente, creo que en el área de la Defensa necesitamos estudiar maneras de contribuir a una mayor transparencia fiscal. En las estadísticas fiscales que publicó la Dirección de Presupuestos hace unos meses atrás, por ejemplo, por primera vez hemos incorporado las cifras agregadas de la Ley de Reservada del Cobre. Esta simple iniciativa nos ha permitido responder a una demanda por información que inversionistas, organismos internacionales y observadores de la economía chilena venían demandando desde hace mucho tiempo. Debemos identificar iniciativas para seguir avanzando en este camino, de manera respetuosa con las especificidades de la Defensa Nacional, porque una mayor

transparencia fiscal significa para el país más confianza de los inversionistas, menor riesgo soberano, menores costos financieros y mayores oportunidades de crecimiento futuro.

En definitiva, tenemos un panorama fiscal que quizás no es tan feliz como el de los 90, pero que ofrece oportunidades y desafíos y nos invita a todos a trabajar conjuntamente para que, resguardando la disciplina fiscal que nos ha permitido sobrellevar los embates de la economía internacional en los últimos años, podamos seguir construyendo una base sólida para seguir avanzando en el desarrollo de cada una de nuestras respectivas funciones.

* Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña. Actualmente se desempeña como Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.