

FACTOR ECONÓMICO

Jeannette von Wolfersdorff: "Espero que el ministro de Hacienda convoque a su coalición para cuidar la institucionalidad del CFA"

La exconsejera del Consejo Fiscal Autónomo defiende la autonomía del organismo y resalta la calidad técnica del consejero Hermann González ante los cuestionamientos del FA y el PC. Tiene una evaluación crítica frente a la gestión fiscal de este Gobierno por dos aspectos sistémicos: la necesidad de una reforma del Estado y de mayor transparencia en la contabilidad fiscal.

POR DAVID LEFIN

Hace un mes exactamente, la economista Jeannette von Wolfersdorff renunció sorpresivamente al Consejo Fiscal Autónomo (CFA), luego de tres años en el organismo.

Hoy cuenta que está preparando sus maletas y en los próximos días dejará el país, por razones familiares, para radicarse al menos por dos años en Europa, en algún lugar "cerca de Alemania", su país natal. "Siempre veo todos los cambios con entusiasmo. Allá voy a partir de cero, buscando nuevos proyectos que me resulten interesantes", señala.

Pero no quiere perder contacto con Chile, por lo que espera seguir aportando, con una mirada desde el sector privado, en las áreas de su interés, como sostenibilidad, innovación y transparencia pública.

Von Wolfersdorff estudió ingeniería comercial en la RWTH Aachen University de Alemania y se especializó en finanzas. En Chile, fundó en 2015 el Observatorio del Gasto Fiscal y fue la primera mujer directora de la Bolsa de Comercio de Santiago. En su último libro, "La fascinante complejidad de nuestros sistemas", plantea seis ideas para la regulación futura de mercados y democracias.

En 2022 llegó al CFA, institución

que califica como fundamental y contrapeso a las autoridades fiscales. "Fueron tres años sumamente interesantes. Espero haber aportado y, por otra parte, rescato lo que he aprendido del funcionamiento del Estado y el trabajo colegiado de una institución técnica autónoma", afirma.

"Que el Consejo Fiscal sea una institución colegiada implica que los consejeros tienen que consensuar mucho para que, ojalá, todos sus planteamientos sean unánimes y se presenten de la manera más técnica y menos politizada posible. Esa forma de debate es la que hay que cuidar", advierte.

Hoy vemos que desde el Frente Amplio cuestionan al consejero Hermann González y, por añadidura, a Joaquín Vial, quien tomará su cupo el consejo. ¿Qué le parecen esas embestidas?

Tengo el mayor aprecio frente a Hermann González. Su voz y visión es transversal, conciliador y estrictamente técnico. Considero afortunado para el país que sea consejero del CFA. Por lo tanto, naturalmente lamento algunas reacciones, puntuales, pero reiteradas, especialmente del FA o PC frente a su persona y el CFA como institución. Esta actitud no fortalece nuestra arquitectura institucional en materia fiscal. Cualquier institución





"Lo que pone en riesgo la institucionalidad fiscal y la autonomía del CFA es que, frente a informes sumamente técnicos, el Ejecutivo de turno y/o los parlamentarios respondan vía medios de comunicación o también a través informes escritos con visiones más bien politizadas que se presentan como técnicas"

siempre podrá mejorar aspectos de su trabajo, pero si ese fuese el planteamiento, la crítica debe entregarse de forma técnica.

Espero que el ministro de Hacienda convoque a su coalición para cuidar la institucionalidad del CFA, como institución autónoma y como un contrapeso necesario frente al Poder Ejecutivo. Cuidar este tipo de contrapesos es una actitud profundamente democrática.

—¿El ministro Marcel puede convocar al oficialismo en ese sentido, considerando que en un informe reciente acusó al CFA de excederse en sus atribuciones cuando este recomendó no relajar las metas fiscales?

—Yo prefiero mirar hacia adelante. Solo digo que hay que cuidar la institucionalidad, porque los contrapesos son necesarios. El interés del Ejecutivo de turno siempre es gastar lo que más se pueda y el Consejo Fiscal tiene que ver los equilibrios asociados al gasto relacionado con los ingresos. Claramente no tienen los mismos intereses.

—Y, en su opinión, ¿este tipo de debates pone en riesgo la institucionalidad?

—Lo que pone en riesgo la institucionalidad fiscal y la autonomía del Consejo Fiscal es que, frente a informes sumamente técnicos, el Ejecutivo de turno y/o los parlamentarios respondan vía medios de comunicación o también a través informes escritos con visiones más bien politizadas que se presentan como técnicas. Eso deja en una posición incómoda al Consejo, cuyo rol no es responder de manera politizada.

Hay que recordar que el Presidente Gabriel Boric, al inicio de su mandato, expresó que su intención era dejar el poder con menos poder del que asumió. Una forma muy concreta de lograr eso es fortalecer el CFA, para que sea un mayor contrapeso ante el Ministerio de Hacienda y la Dipres.

Espero que la polémica que ha habido en el último tiempo —que en realidad ha ido creándose desde diciembre, luego de algunos informes del CFA— quede atrás y prevalezca una visión de Estado y esa filosofía planteada por el Presidente respecto del poder. En eso el Ministerio de Hacienda puede dar el ejemplo.

—En general, ¿qué evaluación hace del manejo fiscal durante este Gobierno y el incumplimiento y cambio en las metas fijadas?

—Los datos muestran lo que el

Consejo Fiscal ha ido destacando ya desde hace tiempo: una situación de estrés fiscal prolongada. Pero este estrés no nació en este Gobierno, ni tampoco en el anterior. Empezó más bien con la crisis financiera global de 2008. Desde entonces solo ha habido dos años con un balance estructural que no haya sido negativo. Durante este Gobierno se ha mantenido esta tendencia negativa, pero hubo además un deterioro adicional.

El Gobierno materializó de forma positiva un ajuste fiscal relevante en 2022, pero al hacer un paréntesis a los años de crisis global —la subprime y la pandemia reciente— los déficits estructurales de los dos últimos años han sido extraordinarios, en el sentido de que están fuera de serie y no tienen comparación en su magnitud. Antes, los déficits se movían en rangos de -0,5% a -2% del PIB, pero en 2023 y 2024 superaron -3%. En 2023, el déficit estructural fue de -2,7% del PIB, pero si el Ejecutivo hubiese aplicado el ajuste prudencial por los ingresos no estructurales del Lito —en vez de aplazar el ajuste discrecionalmente para el 2024 cuando los precios ya estaban más moderados— entonces, el déficit estructural de 2023 hubiese sido de -3,6%. Y en 2024 vimos un déficit estructural de -3,3%.

—¿Y qué le parecen los incumplimientos fiscales?

—Es que, además del importante incumplimiento de la meta en 2024 o el cambio planteado de metas hacia adelante, yo tengo una evaluación más bien crítica frente a la gestión fiscal de este Gobierno por aspectos que considero aún más sistémicos. Y espero puedan leerse de forma constructiva desde Hacienda.

Lo primero es que pienso que el Ejecutivo tenía —y tiene— una invitación sobre la mesa desde el Consejo Fiscal para sincerar que cuando se presenta la necesidad de ajustar gastos para cumplir con las metas fiscales, el aparato estatal luce excesivamente rígido. Y, en la práctica, tener reglas e institucionalidad fiscal avanzada tiene una utilidad reducida, cuando el Estado o no quiere, o no es capaz de responder adecuadamente.

Y, lo segundo, es que en los últimos meses el Consejo Fiscal ha invitado al Ejecutivo a sincerar también problemas en la contabilidad fiscal,

y a precisar la metodología del país en esta materia. Consecuencia de ello, la Dipres publicó recién un documento al respecto, pero más que precisar, confirma cuán poco claro es nuestro marco estadístico-contable en materia fiscal.

—¿Qué se requiere para darle mayor flexibilidad al Estado y que efectivamente los ajustes se hagan cuando haya que hacerlos?

—En los últimos 17 años el Estado no ha tenido esta capacidad de irse ajustando y probablemente el estrés fiscal que se ha ido creando es reflejo de esa rigidez. Pero esto no pasa solo por un par de proyectos de ley para reducir gastos. Deberíamos debatir algo mucho más estructural. Esto pasa por una reforma al Estado más profunda. Sin reforma del Estado, este no va a ser capaz de adaptarse a la exigencia fiscal y a una institucionalidad fiscal más fortalecida.

Si queremos un Estado legítimo en una democracia, tenemos que ver cómo efectivamente también lo hacemos más flexible para ajustar el gasto corriente cuando se requiera o ajustar el empleo público. Por ejemplo, hoy la inteligencia artificial entrega inmensas posibilidades para hacer procesos más eficientes, para buscar ahorros en el Estado, y también ir reemplazando algunos empleos públicos. Todo esto va a ocurrir en el sector privado y tiene naturalmente que ocurrir también en el sector público.

—La necesidad de una reforma del Estado está hoy en el debate de las campañas presidenciales, pero pensar en reemplazar funcionarios públicos por IA parece políticamente muy complejo...

—Ese es justamente el problema sistémico que hoy día tenemos. Hay un conflicto de interés, porque tanto el Congreso como el Ejecutivo de turno no querrán ajustarse a sí mismos. En el libro que escribí recién sobre el tema considero que el Estado, para adaptarse a la volatilidad del siglo y a la exigencia de las democracias actuales, debería probablemente evolucionar hacia tener una cierta institucionalidad autónoma que también pueda tomar ciertas decisiones respecto a la reforma del Estado. El Estado también necesita un contrapeso, porque si no jamás va a ir reforzándose a sí mismo.

Cuestionamientos a la contabilidad: "Nuestra situación fiscal puede ser aún más frágil de lo que se muestra"

—¿Cuáles son los principales riesgos fiscales que actualmente avizora?

—El riesgo principal es seguir como siempre. La inercia, en vez de la adaptación. En materia específica, hay múltiples riesgos relevantes. Pero de todos, pienso que la contabilidad fiscal presenta el mayor desafío. Chile no ha definido adecuadamente qué en realidad entendemos como "ingresos" y "gastos fiscales". Con eso se corre el riesgo de dejar fuera del concepto "gasto" ítems que son relevantes. Recordemos, por ejemplo, que no solo los déficits han incidido en el aumento de la deuda bruta y neta, sino también los llamados "otros requerimientos de capital". En 2024 estos requerimientos, que no se consideran "gasto" para la contabilidad, tenían un valor equivalente a 2% del PIB versus 1,2% del PIB promedio en 2010-2023.

—¿Por qué es la contabilidad fiscal el mayor desafío?

—El concepto "contabilidad fiscal" puede sonar árido y aburrido, pero es central. En Chile, la Dipres está 100% a cargo de la contabilidad fiscal y, por lo tanto, también de la definición de qué son "ingresos" y "gastos", versus movimientos que se consideran "bajo la línea", y que no entran en el cálculo de los déficits o superávits de cada año. Cuando el Gobierno capitaliza una empresa pública, por ejemplo, o cuando entrega préstamos a empresas constructoras que en años posteriores podrán recibir un subsidio del Ministerio de Vivienda para repagar ese préstamo, actualmente esos fondos no se registran como parte del déficit fiscal, sino como "otros requerimientos de capital". Se clasifica como "inversión" como si patrimonialmente fuera neutral.

—¿Y eso está mal? ¿Podemos tener una situación fiscal peor que lo que se registra?

—Yo considero que eso no debería ser así y, efectivamente, nuestra situación fiscal puede ser aún más frágil de lo que se muestra hoy porque estos movimientos hoy no están en el indicador del balance fiscal.

Por otra parte, también hay flujos financieros que se clasifican como ingresos —aumentando los ingresos fiscales efectivos y estructurales—, en vez de registrarse bajo la línea. Un ejemplo es cuando ENAP desembolsó en 2023 un dividendo extraordinario de US\$ 400 millones, que, en realidad, era un préstamo que está en proceso de ser devuelto íntegramente. El punto relevante es que, en 2023, la Dipres registró ingresos de US\$ 400 millones, mejorando con ello el déficit efectivo y estructural, pero la devolución de estos fondos quedó como capitalización a la empresa "bajo la línea". Eso creó un ingreso de forma artificial y cuando se devuelve no queda como gasto.

—¿Qué sugiere hacer?

—Si Chile usase la definición de "ingresos" y "gastos" que el FMI recomienda en su Manual de 2014 para las Finanzas Públicas, todas las transacciones financieras que se consideran como parte de una política pública, deberían sumarse al gasto para calcular el balance fiscal.

Por otra parte, asombra que entre las funciones del Consejo Fiscal no está explícitamente la función de pronunciarse sobre la contabilidad fiscal.

Creo que, de no abordarse el desafío, los excesivos grises metodológicos que existen en la actualidad pueden aumentar el riesgo de una excesiva creatividad en la contabilidad, que podrá llevar a sobre-declarar ingresos, y sub-declarar gastos, especialmente en tiempos de estrés fiscal. Eso siempre afectará de forma injusta al próximo gobierno, o finalmente, a las próximas generaciones.

—¿Qué situación fiscal heredará el próximo Gobierno?

—Los escenarios, dependiendo de las metas fiscales que se planteen, muestran holguras negativas y naturalmente tenemos que converger a un balance estructural. Y, considerando que los gastos ya comprometidos o incluso los gastos probables, que son mayores que los comprometidos, implica que el próximo Gobierno tendrá la principal tarea de ir ajustando gasto y aumentando los ingresos vía el crecimiento económico.

Pero también tendrá que debatir el desafío estructural. No podemos seguir en esta situación de año tras año, diciéndole a la sociedad que el 90% del gasto del Estado es rígido y no puede adaptarse. El problema es que en las sociedades actuales todo cambia y se adapta, menos el Estado. Al final, eso le quita legitimidad al Estado y valor a nuestra democracia. Por lo tanto, el próximo Gobierno deberá consensuar una reforma importante al Estado para que este pueda adaptarse a estas nuevas exigencias.