

Planificación y presupuesto como herramientas ■ de política pública *

SERGIO GRANADOS

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Actualmente es Subdirector de la Dirección de Presupuestos de Chile y coordinador del Proyecto de Modernización del Gasto Público, que abarca el desarrollo e implementación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado.

fernando.larain

Master in Public Affairs de la Universidad de Princeton, Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es director del Magister en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Jorge Rodríguez

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard e Ingeniero Comercial y Master en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos de Chile.

Introducción

“La política fiscal es la más política de las políticas económicas. Involucra la capacidad de disciplinarse ante necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés cuando se cuenta con recursos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor exponente de la capacidad de gobernabilidad de un sistema económico social. Sólo con muy buenas instituciones y reglas del juego apropiadas la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario no es posible contar con la política fiscal como instrumento macro” . (Arelhano, 2006)

La necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la obtención eficiente de resultados ha implicado revisar las prácticas burocráticas habituales en un sinnúmero de países, tanto en desarrollo como desarrollados.

La consabida existencia de recursos escasos y necesidades múltiples, en un contexto de mayor demanda por resultados y rendición de cuentas acerca del accionar del gobierno, ha implicado que Chile también se haya unido a esta tendencia, con importantes avances en algunas áreas y no menos importantes rezagos en otras.

En este sentido, las tradicionales tareas de planificación, presupuesto y evaluación han cobrado una nueva dimensión, pues han dejado de ser labores mera-

* Este documento se enmarca dentro de las áreas de trabajo de planificación, control y evaluación del Consorcio de Reforma del Estado. Los autores agradecen la colaboración de Fernando Medina y Fúad Rumié, y los comentarios de Heidi Berner y Harald Beyer. Las opiniones aquí expresadas son a título personal, y no representan necesariamente a las instituciones en las cuales se desempeñan los autores.

mente administrativas, internas del gobierno, para transformarse en actividades estratégicas, de interés para los ciudadanos, que reflejan la pertinencia y eficiencia de las políticas públicas que, a fin de cuentas, inciden en su bienestar.

Así, a las labores de planificación, presupuesto y evaluación se les exige que sean capaces de retroalimentarse entre ellas, conformando un todo coherente, en el cual la planificación sea la instancia en la que se definen prioridades, objetivos, metas, planes y estrategias; y el presupuesto sea la expresión concreta de asignación de recursos que la refleja. Para completar el proceso, se requiere que exista evaluación periódica, tanto para monitorear la ejecución presupuestaria y verificar si la misma refleja adecuadamente lo planificado, como para determinar si es pertinente revisar lo planificado.

En este contexto, el presente trabajo busca identificar fortalezas y debilidades del sistema de planificación y presupuesto vigente en Chile,¹ para luego sugerir líneas de acción que conduzcan al perfeccionamiento de este instrumental.

Para ello, lo que sigue del documento se organiza en cuatro secciones. En la primera se destaca la relevancia de la institucionalidad presupuestaria sobre los resultados de la política fiscal. En la segunda se describe brevemente la institucionalidad presupuestaria chilena. En la tercera se analiza el ciclo planificación-presupuesto-evaluación, identificando en cada etapa las fortalezas y debilidades del sistema vigente en Chile. Finalmente, en la cuarta sección se identifican los desafíos que enfrenta nuestro país en lo referente al ciclo planificación-presupuesto-evaluación, discutiéndose lineamientos para avances futuros.

La institucionalidad presupuestaria importa

Chile tiene un régimen fuertemente presidencialista. El Poder Ejecutivo tiene iniciativas legales exclusivas en diversas áreas de política y posee las facultades para poner urgencias legislativas y para vetar leyes. En efecto, estudios comparados confirman que el sistema político chileno es uno de los más presidencialistas de América Latina.²

La política fiscal también refleja este presidencialismo en Chile, teniendo el Poder Ejecutivo un fuerte control sobre el presupuesto y sobre todas las políticas que implican gasto público o tributación. En teoría, este marcado presidencialismo podría implicar un riesgo de política fiscal procíclica, ligada a los eventos electorales, con el consiguiente riesgo de generar finanzas públicas poco sostenibles.

Sin embargo, la evidencia internacional en torno a la economía política muestra lo contrario. La forma de gobierno sí importa a la hora de determinar el tamaño

del déficit/superávit fiscal del gobierno central, siendo el presidencialismo el que tiende a generar presupuestos más sustentables.³ Existen diversas hipótesis para explicar este fenómeno, siendo dos las más aceptadas. La primera es que los sistemas presidenciales tienen balances presupuestarios menos deficitarios porque son los Presidentes los identificados de manera directa con el desempeño del gobierno.⁴ Al ser el Presidente el responsable, y estar su reputación en juego, le resulta conveniente mostrar finanzas públicas sanas para aumentar así sus posibilidades de reelección, en caso que exista, o bien, la elección de un Presidente de su mismo partido político o coalición.

La segunda hipótesis se relaciona con la capacidad de los gobiernos de administrar a las coaliciones que los respaldan. Tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo las coaliciones se forman primordialmente para incrementar la probabilidad de éxito a la hora de someter un proyecto de ley al veredicto del Congreso.⁵ La diferencia fundamental en cómo afecta el régimen político está en las consecuencias cuando un partido elige rechazar la oferta de la coalición. Mientras en el sistema presidencial tiene que esperar el término del periodo, en el parlamentarismo puede forzar nuevas elecciones e intentar ser gobierno en ese mismo momento. Por tanto, las excesivas negociaciones en los gobiernos parlamentarios son endógenas al sistema político y, como consecuencia de ello, las coaliciones tienden a durar menos tiempo y los primeros ministros a ser menos capaces de controlar el presupuesto, a causa de que tienden a dar más concesiones políticas para mantener a la coalición ordenada, las que usualmente van aparejadas de fondos presupuestarios.⁶

Si bien la evidencia muestra que, en promedio, el presidencialismo genera mayores incentivos para favorecer la disciplina fiscal, estos regímenes de todas maneras requieren de instituciones presupuestarias que velen por ello, pues existen numerosos contraejemplos de desorden fiscal en regímenes presidencialistas.

En consecuencia, surge la interrogante acerca de cómo deben ser las instituciones presupuestarias para cumplir adecuada y eficientemente su rol. En particular, si es que deben estar amparadas legalmente en fuertes poderes jerárquicos por sobre las instituciones públicas ejecutoras del gasto, o si es que deben darle autonomía a estas últimas, en la forma de planificar, presupuestar y evaluar.

Al respecto, la evidencia internacional concluye que las instituciones tras el proceso presupuestario tienen un impacto en las finanzas públicas. Por tanto, no da igual una institución poderosa o una débil en cuanto a resultados de solvencia

1. Incluyendo también la función de evaluación.
2. Ver Aninat et al. (2008) y Payne et al. (2002), quienes clasifican a los presidentes de América Latina respecto de sus poderes legislativos, donde se destaca Chile, además de Perú y Ecuador, como aquellos más poderosos.

3. Cheibub (2005) concluye que en democracias presidencialistas se encuentran presupuestos más estables que en aquellas democracias parlamentarias.
4. Ver Royed et al. (2000), Nadeau et al. (2002) y Drazen (2006).
5. Como lo mencionan Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), los incentivos para formar parte de la coalición de gobierno se relacionan con la posibilidad de lograr concesiones políticas futuras.
6. Ver Persson, Roland y Tabellini (1997).

de las cuentas fiscales. A principios de la década de los noventa se condujeron estudios a nivel estatal en Estados Unidos que concluyeron que instituciones presupuestarias más jerárquicas conducen a menores déficit fiscales que aquellas instituciones colegiadas.⁷ Estudios similares para Europa llegaron a la misma conclusión.⁸

La evidencia empírica para Latinoamérica no difiere de las conclusiones encontradas para Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, Alesina et al. (1996), Stein et al. (1998), y Filc y Scartascini (2006, 2007) muestran que mientras más restricciones existan a los límites de gasto, más claras son las reglas para mantener la restricción fiscal y, por lo tanto, más sostenibles son los resultados fiscales.

La institucionalidad presupuestaria chilena

Chile cuenta con uno de los sistemas de decisiones más jerarquizados en el mundo sobre aquellas materias que tienen incidencia financiera y en la administración del Estado en general.⁹ Esta jerarquización no es producto del azar ni es algo reciente; por el contrario, responde a una lógica institucional plasmada en leyes de larga data, que se ha ido consolidando y perfeccionando en el tiempo.

El sistema actual está regulado en sus aspectos más fundamentales en la Constitución de 1980, pero tiene sus antecedentes mediatos en el texto constitucional de 1925, el que reflejó la experiencia nacional en la materia a la fecha. En efecto, la Constitución de 1925 diseñó un sistema de administración financiera del Estado a la luz de los eventos de finales del siglo XIX. En esa época, el desarrollo de las funciones del Estado se vio crecientemente obstaculizado como consecuencia de las pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso, el cual contaba con amplias facultades constitucionales para bloquear leyes. Esta situación alcanzó su punto de mayor gravedad cuando el Congreso no despachó la Ley de Presupuestos para el año 1891, lo que llevó al Presidente a prorrogar la vigencia de la ley del año anterior. Esta acción fue considerada ilegal, lo que desencadenó la grave crisis institucional que conocemos.

Las amargas lecciones aprendidas motivaron a los redactores de la Constitución de 1925 a establecer un sistema que permitiera que la marcha normal de la administración pública no pudiera ser bloqueada por la acción parlamentaria. Así, se introdujeron normas que obligaban a tramitar la Ley de Presupuestos dentro de ciertos plazos y que establecían que, en caso de no ser ésta despachada por el Congreso en el plazo constitucional, rigiese el proyecto presentado por el Presidente. Como parte de este rediseño institucional, y también con el objetivo de

ordenar la economía, en 1925 se contrató la llamada "Misión Kemmerer", a cargo del economista jefe y profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer. Entre los avances institucionales implementados por recomendación de este grupo, destacó una nueva ley orgánica de presupuestos, que permitió crear una oficina especializada para formular el presupuesto de la Nación. Este sistema de mayores potestades para el Ejecutivo fue profundizado en 1959 por medio de la dictación de una serie de normas, entre las que destaca DFL. 106 de 1960, que creó la Dirección de Presupuestos como organismo con mayores facultades y jerarquía, encargado de formular el presupuesto público y velar por la aplicación de la política presupuestaria.¹⁰

Esta evolución significó la configuración de un sistema en el que Presidente de la República es el encargado del manejo presupuestario del país, y donde el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente, sin iniciativa en estas materias y sin posibilidad de dilatar su acción. Las principales características de este sistema se refieren a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de administración financiera, a restricciones a la competencia del Congreso, a la fecha cierta para la aprobación de la Ley de Presupuestos, a que ésta requiere de quórum simple para su aprobación, a la alternativa por defecto de que rija el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Presidente, a la posibilidad de veto presidencial, y a que los gastos aprobados en la Ley de Presupuestos corresponden a una autorización con elementos que quedan a la discreción del Presidente.¹¹

Esta jerarquía del Presidente en materia de administración presupuestaria está reflejada en la Constitución Política de 1980 y en otros cuerpos legales, como la Ley 1263 de 1975 orgánica de administración financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas en dicho proceso (el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República); la Ley 18.575 de 1986 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado; la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2421); el DFL. 106 de 1960 del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos; y la Ley 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras.

Estas normativas señalan que el Ministerio de Hacienda tiene como tarea dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del gobierno en materias de su competencia, y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ella se ejecuten. Entre sus funciones

7. Ver Eichengreen (1992), Bohn e Imman (1995), Alt y Lowry (1994), Poterba (1994) y Bayoumi y Eichengreen (1996).

8. Ver von Hagen (1992), von Hagen y Harden (1995) y Hallerberg et al. (2001).

9. Ver Arellano (2006), Scartacini y Filc (2005), Vial (2001) y Alesina et al. (1996).

10. Para mayores detalles sobre la historia de la institucionalidad presupuestaria en Chile ver DIPRES (2003).

11. En el Anexo 1 de presenta un detalle de las atribuciones del poder ejecutivo en Chile en materia presupuestaria.

más importantes desafiaban la de elaborar el proyecto anual de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución. Es decir, administrar los recursos financieros del Estado. Dichas atribuciones, así como sus deberes, fueron establecidos por el DFL. 7912, "Ley General de Ministerios", de 1927.

En cuanto a la Dirección de Presupuestos, la legislación la define como un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales. También la define como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria.

Respecto de recaudar las rentas públicas, la Constitución encomienda esta tarea al Presidente, quien la ejecuta a través de la Tesorería General de la República, institución dependiente del Ministerio de Hacienda, a cargo de la cobranza administrativa, judicial y extrajudicial de estos recursos. Todos los ingresos del sector público, salvo aquellos expresamente exceptuados por ley, deben depositarse en el Banco del Estado, en una cuenta corriente denominada Cuenta Única Fiscal. A la Tesorería le corresponde también proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos.

Por su parte, la Contraloría General de la República lleva a cabo el control financiero, el que comprende las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado. En este rol, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. Asimismo, la Contraloría General de la República participa en el sistema de contabilidad gubernamental, que es el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. En el cumplimiento de estas funciones, la Contraloría lleva la contabilidad de la Nación, correspondiéndole elaborar estados consolidados sobre la situación presupuestaria, la situación financiera y la situación patrimonial, así como establecer los principios y normas contables y los procedimientos por los que se rige el sistema de contabilidad gubernamental.

Planificación, presupuesto y evaluación

La planificación, el presupuesto y la evaluación son pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuesto y la evaluación

pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública. Por ello, es útil analizar las fortalezas y debilidades para cada una de ellas, según su funcionamiento actual en nuestro país.

Planificación

La planificación debe considerarse tanto a nivel estratégico como operacional. La planificación estratégica es el proceso por medio del cual se identifican los objetivos prioritarios y las metas que se compromete a lograr una organización en un cierto periodo. Sobre la base del plan estratégico se definen las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos.¹²

A su vez, la planificación operativa, o programación de mediano o corto plazo, puede ser para varios objetivos o para una sola actividad. A través de ésta se establece claramente lo que hará una organización, en qué orden, las responsabilidades de cada miembro de la organización respecto de dichas actividades, los recursos requeridos y el plazo en que se deben realizar.

En el ámbito de las políticas públicas, la adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias. La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, étnicos y geográficos.

La importancia de la planificación estratégica y la necesidad de relacionarla de forma adecuada con el proceso presupuestario ha sido un tema altamente debatido en las últimas décadas.¹³

Por una parte, si la directriz de la asignación de recursos es un plan estratégico de largo plazo, éste debe considerar las restricciones presupuestarias existentes para su elaboración, de lo contrario, se traducirá en un plan poco probable de llevarse a cabo. Asimismo, si el proceso presupuestario mismo es el centro de la asignación de recursos, resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, integrando objetivos estratégicos que se condigan con metas de desarrollo

12. Ver Berretta y Tavares (2006).

13. Por ejemplo, Schick (2005) señala que "la preparación de presupuestos en los países de América Latina y el Caribe debe ser menos incremental y más estratégica, ligada a la planificación nacional u otros medios de definir objetivos y prioridades, y sensible a las consecuencias de desarrollo de las políticas tributarias y gastos".

esperado, tanto social como económico; de lo contrario, se ejecutarán actividades financiadas pero sin un norte definido.

En aquellos casos en que exista falta de planificación estratégica de mediano y largo plazo, la solución no pasa necesariamente por otorgarle completamente la responsabilidad de planificar a una sola institución independiente, pues son los ministerios y servicios ejecutores quienes se encuentran al tanto de carencias y problemas puntuales necesarios de resolver; por lo tanto, su participación en los procesos de planificación es indispensable. Esto pone de manifiesto que si la planificación no considera una institucionalidad que genere sinergia con y entre los ministerios y servicios ejecutores, puede conducir a la elaboración de planes irrealistas y poco concretos. Asimismo, se requiere una institucionalidad en la cual exista una comunicación fluida y un adecuado equilibrio entre los planes —estratégicos y operativos— y el presupuesto.

En Chile, la herramienta dominante es el presupuesto anual. Esto ciertamente ha resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento. Pero cabe preguntarse si esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo. Por ello, es necesario evaluar si estamos en el equilibrio deseado.

En este sentido, a continuación se señalan las principales fortalezas y debilidades que existen en Chile con respecto al pilar de planificación:

Fortaleza 1: Existencia de grandes reformas en la cuales se distingue correcta integración entre planificación y medios

Si bien la planificación estratégica no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, refiriéndose este último término tanto al financiamiento sustentable como a la institucionalidad encargada de su implementación, muchas veces incluso avalados por leyes permanentes. Entre las experiencias positivas se puede citar la reforma previsional, que asegura su financiamiento de largo plazo mediante el Fondo de Reserva de Pensiones. En contraste, entre las experiencias menos satisfactorias, puede citarse el diseño original del Transantiago, como un ejemplo de desalineación entre objetivos y medios que ha tenido que rectificarse sobre la marcha.

Debilidad 1: Falta de institucionalidad responsable y con atribuciones para realizar planificación estratégica

No existe en Chile una institución encargada de la planificación estratégica con atribuciones que le permitan interactuar con equilibrio de poderes en el marco de

proceso presupuestario. Es importante señalar que no necesariamente es óptimo que exista una única agencia responsable de la planificación, pues podría ser más eficiente que ésta se dé a niveles sectoriales adecuadamente coordinados. Si bien en los últimos años han existido avances en esta línea que han implicado que hoy los servicios cuenten con definiciones acerca de su misión, objetivos estratégicos y productos asociados, su desarrollo no ha sido homogéneo en todos los organismos ni se ha asociado lo suficiente al proceso de asignación de recursos.

Debilidad 2: Falta de competencias permanentes en organismos sectoriales

En muchos casos es la falta de competencias al interior de organismos sectoriales lo que atenta contra su capacidad de planificar. En otras ocasiones estas competencias existen, pero los recursos humanos que las detentan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad. Contrapartes sectoriales con mayores competencias para interactuar con las instituciones encargadas del proceso presupuestario lo enriquecerían, al aportar una visión estratégica por sobre una visión incrementalista. Por tanto, se requiere fortalecer las competencias gerenciales de los altos directivos públicos, las que incluyen habilidades para establecer visiones de largo plazo y traducirlas en planes y actividades concretas. Pero al mismo tiempo, se requiere darle continuidad a estas visiones, ya sea disminuyendo la rotación de los altos directivos, o manteniendo los planes estratégicos a un nivel organizacional de manera tal que no queden al arbitrio de los directivos de turno.

Presupuesto

Una de las principales herramientas de un gobierno para incidir en el ciclo económico es la política fiscal. Dicha política suele ser determinada por una institución central como el Ministerio de Hacienda, pero su implementación es necesariamente el resultado de un proceso en el cual intervienen diversos actores, incluyendo a todos los organismos ejecutores del gasto. Es así como la decisión de política fiscal a nivel macro (como por ejemplo el nivel de gasto agregado) podría no cumplirse a causa de las interacciones micro (por ejemplo, por un sobregasto de los ejecutores). Por tanto, la forma como se distribuye el poder y las responsabilidades en el proceso presupuestario es un factor clave para la implementación de la política fiscal.¹⁴

El presupuesto público no solo cumple una dimensión macroeconómica. También cumple una dimensión microeconómica, al asignar recursos entre usos alternativos y competitivos. Es en este ámbito en que el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación, pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Esto hace que el presupuesto sea también una herramienta de gestión financiera

14. Ver Vial (2001).

pública. Es así como Marcel (2005) señala que una buena gestión financiera pública debe ser eficaz en términos macroeconómicos, cumpliendo los objetivos de la política fiscal; ser eficiente, tanto en la asignación como en el uso de los recursos; y ser transparente en la generación y aplicación de los mismos.

En términos generales, los observadores internacionales evalúan satisfactoriamente el proceso presupuestario chileno, el que se describe en el Anexo 2. El BID y el Banco Mundial, en su evaluación sobre la Capacidad de Gestión Financiera (2005), señalan que “Chile ha centralizado eficazmente sus políticas y procedimientos para respaldar la disciplina fiscal agregada. Lo anterior se logra gracias a un sistema presupuestario bien desarrollado, que posibilita un presupuesto realista e integral”. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, en “Budgeting in Chile” (2004), señala que Chile tiene “una posición excepcional en responsabilidad fiscal y un sofisticado proceso de formulación del presupuesto”. Además, menciona los grandes avances en obtención de información sobre el desempeño de los programas públicos, comparándose favorablemente con los países de la OECD. Por último, Oxford Analytica en “Fiscal Transparency in Chile” (2003) afirma que nuestro país tiene uno de los más sofisticados procesos de preparación del presupuesto de América Latina.

En este contexto, es posible identificar las siguientes fortalezas y debilidades en Chile con respecto al pilar de presupuesto:

Fortaleza 1: Institucionalidad presupuestaria fuerte que resguarda la estabilidad macroeconómica

Como se describió en la sección anterior, existe en Chile una fuerte institucionalidad presupuestaria que está adecuadamente arraigada, no solamente en las leyes sino que también en la cultura política. Esta institucionalidad entrega responsabilidades concretas al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos, y les da las atribuciones necesarias para cumplir con ellas. Además, esta institucionalidad ha sido periódicamente perfeccionada, con amplios consensos. Ejemplo de esto último es la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal, vigente desde 2006, que da un marco institucional a la política de balance estructural implementada por iniciativa del Ejecutivo desde 2001, y que impone disciplina en la conducción fiscal al entregar un marco para conducir las finanzas públicas. Los resultados fiscales dan cuenta del positivo impacto de esta institucionalidad en la estabilidad macroeconómica, en especial desde que se sigue una política fiscal basada en el balance estructural.¹⁵

Fortaleza 2: Sistemas de información adecuados al servicio de la gestión presupuestaria

El proceso presupuestario, que incluye la formulación, discusión, ejecución y evaluación, es un ciclo complejo en el cual las distintas etapas se retroalimentan entre sí. Para ello es primordial contar con información adecuada, confiable y oportuna. La consolidación del Sistema de Información para la Gestión Financiera de Estado (SIGFE) ha permitido mayor transparencia y perfeccionar el monitoreo de la ejecución del presupuesto público, reduciendo las desviaciones del marco de gasto. Si bien el SIGFE es actualmente una herramienta que entrega información sobre la ejecución presupuestaria, a futuro se debería ampliar hacia el resto del ciclo presupuestario y estar integrada con otros sistemas de información transversales.

Fortaleza 3: Estabilidad y competencias en recursos humanos

Desde el retorno a la democracia ha habido en Chile cuatro Presidentes de la República, cinco ministros de Hacienda y cuatro directores de Presupuestos. Esta estabilidad contrasta con la alta rotación que se puede apreciar en otros ministerios, como por ejemplo Educación (once ministros), Salud (diez ministros) y MIDEPLAN (diez ministros). Esta rotación de las altas autoridades se hace más compleja al ir aparejada de cambios en los equipos directivos y de gestión que los acompañan. En este contexto, la estabilidad de las autoridades presupuestarias, acompañada de la estabilidad de sus equipos directivos y técnicos, se transforma en una importante fortaleza.¹⁶ A ello se suma el conocimiento desarrollado y las adecuadas competencias técnicas de profesionales del sector presupuestario que llevan varios años en sus cargos.

Debilidad 1: Insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto

En Chile el proceso presupuestario se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones (por ejemplo, construir una cantidad dada de salas cunas), pero no para generar ciertos efectos (por ejemplo, que aumente la inserción laboral de las mujeres a causa de la mayor oferta de salas cuna). En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, la que reconoce la propia OCDE, pero también a la insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto.

A lo anterior se agrega el hecho que el presupuesto tiene un alto componente de inercia. En el largo plazo todas las partidas presupuestarias son flexibles y, por tanto, pueden ser potencialmente reasignadas. Sin embargo, en el corto plazo muchas de las partidas están fijas, ya sea por leyes permanentes o por contratos

15. Rodríguez et al. (2007) identifican que tras siete años de aplicación de la política de balance estructural en Chile, los principales beneficios han sido permitir la acción contracíclica de la política fiscal, asegurar la sustentabilidad de las políticas públicas, resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo, aumentar la credibilidad del fisco como emisor de deuda, estimular el ahorro público y reducir la necesidad de financiamiento externo.

16. El SIGFE hoy reúne el 100 por ciento de la ejecución presupuestaria, la cual se informa 30 días después del cierre. En 2001 esta información se obtenía 60 días después de cerrado el ejercicio mensual y se informaba 90 días después del mismo.

17. A modo de ejemplo, en el mismo lapso en que han existido once ministros de Educación, los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos para el sector educación han permanecido estables.

vigentes que mantiene el Estado. Las obligaciones o gasto rígido representan una alta proporción del presupuesto público en Chile.¹⁸ Por consiguiente, la discusión presupuestaria se centra sobre los cambios en el margen y se hacen pocos cuestionamientos acerca de la eficiencia de lo inercial.

Debilidad 2: Horizonte temporal acotado

El horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial, de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año. En este sentido, la Dirección de Presupuestos tiene la obligación, acorde al DL. 1263, de publicar todos los años una síntesis del programa financiero a cuatro años plazo, definiendo este programa como un instrumento de planificación y gestión para formular la política financiera de mediano plazo del sector público. Por tanto, este instrumento podría aprovecharse más desde un punto de vista de planificación estratégica, tanto por la autoridad fiscal como por las contrapartes sectoriales. Ayudaría a ello el que se publicase no solo la síntesis del programa financiero, sino que también el detalle de sus principales componentes de gastos comprometidos. También fortalecería esta visión de mediano plazo el que los informes financieros que la Dirección de Presupuestos debe presentar al Congreso Nacional, acompañando los proyectos de ley para estimar sus efectos fiscales, contemplasen un horizonte de cuatro años.¹⁹

Debilidad 3: Limitado campo de acción de los “gerentes públicos” para ejercer sus funciones ejecutivas

No obstante lo avanzado en años recientes respecto de los nombramientos de los jefes de servicios públicos a través del sistema de Alta Dirección Pública, estos “gerentes públicos” enfrentan serias limitaciones para ejercer sus funciones ejecutivas. En efecto, al revisar sus actuales atribuciones de administración financiera según objeto del gasto, se verifica que las mayores limitaciones que enfrentan son en materia de recursos humanos, mientras que en materia de gastos corrientes en el ámbito administrativo cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en el ámbito de programas e inversiones pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la Dirección de Presupuestos. En el caso de la administración de recursos humanos, estos direc-

tivos reciben una dotación con un alto componente de inamovilidad, sistemas de calificaciones excesivamente burocráticos que requieren de la convergencia de muchos intereses corporativos para evaluar a los funcionarios, y gremios con un campo de acción poco regulado en el que ejercen presión. En el caso de la administración de programas, generalmente se enfrentan a una alta proporción de gastos considerados como permanentes, algunos de los cuales verdaderamente lo son por ley, mientras que otros lo son por inercia. Ante ello, tienden a adoptar una lógica incrementalista en términos de recursos, al percibir que no responden integralmente por sus resultados ni que se les hace un seguimiento efectivo de compromisos por parte de la autoridad central.

Evaluación

Si bien el foco del presente trabajo no es estudiar los mecanismos de evaluación que actualmente existen en Chile, es preciso dedicar algunas palabras a este tópico en el entendido que planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, la evaluación y el seguimiento de programas es el proceso que permite determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados durante el proceso de planificación. Por ello, es un componente fundamental que debe estar presente a nivel estratégico, gerencial y operacional. Dentro de sus principales funciones está satisfacer la gran demanda de información por parte de las propias instituciones ejecutoras, de las instituciones relacionadas y de la ciudadanía en general. Esto, con el objetivo de evaluar el impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión de los programas e instituciones públicas.

Los resultados de la evaluación ex post deben ser utilizados para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto.

En la actualidad, en Chile, la evaluación se lleva a cabo principalmente en tres instituciones. En el Ministerio de Planificación se realiza la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, los que deben tener una recomendación técnico-económica previa a su financiamiento e incorporación al presupuesto público. También considera, incipientemente, la supervisión y evaluación ex post de proyectos, con el objeto de mejorar metodologías, perfeccionar y reorientar los esfuerzos de capacitación, y mejorar aspectos institucionales y administrativos. Por otra parte, la Secretaría General de la Presidencia realiza el seguimiento de los compromisos vinculados al programa de gobierno. Finalmente, la Dirección de Presupuestos administra el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que permite disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones del proceso presupuestario.

Al revisar el estado actual del pilar de evaluación en el caso chileno, se pueden encontrar tanto fortalezas como debilidades, que se señalan a continuación:

18. Crispi et al. (2004) concluye que la suma de obligaciones legales, contractuales e institucionales del Estado conforma un componente rígido que equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto.

19. La obligación de la Dirección de Presupuestos de adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero a los proyectos de ley con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar su aplicación, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto, esta normada en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fortaleza 1: Creciente consenso entre los actores políticos sobre la relevancia de la evaluación para la toma de decisiones

Actualmente en Chile se encuentra arraigada la necesidad e importancia que posee la evaluación como mecanismo de retroalimentación para generar un uso adecuado de los recursos. Prueba de ello es la presencia de este tema en los programas de los principales candidatos presidenciales de los últimos años, que más allá de las herramientas específicas que han planteado, muestran que les resulta imperioso contar con mecanismos de evaluación apropiados.

Fortaleza 2: Modelo conceptual de evaluación y control de Gestión de la Dirección de Presupuestos acorde a estándares internacionales

El actual modelo de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos se encuentra bien evaluado según estándares internacionales. Es así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico concluye que “El Ministerio de Hacienda de Chile cuenta con un avanzado sistema para obtener información sobre el desempeño de las agencias y programas. Durante un periodo de 10 años este sistema se ha ido desarrollando y ajustando para incorporar las lecciones aprendidas y los cambios en las demandas. Más importante todavía, el Ministerio de Hacienda ha tenido la voluntad para abordar un enfoque de largo plazo y persistir con las iniciativas de evaluación del desempeño”.²⁰ En la misma línea, el Banco Mundial concluye que Chile “cuenta con un Programa de Evaluación robusto que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes. El programa de evaluación proporciona un ciclo continuo de mejora en la evaluación del desempeño de los programas de gobierno”.²¹ Específicamente, el Banco Mundial destaca del sistema de evaluación aplicado en Chile que éste tiene objetivos claros, es simple, expedito, económico y confiable, y las evaluaciones son de calidad, con valor agregado, objetivas y transparentes. En este último punto se resalta que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos a la Dirección de Presupuestos.

Fortaleza 3: Existencia de amplia información para utilizar en la toma de decisiones

Actualmente, el poder Ejecutivo, el Legislativo y la opinión pública, tienen a su alcance información sobre evaluación de programas e instituciones públicas como nunca antes en la historia de nuestro país. Esta información está disponible para ser utilizada en los procesos de análisis y toma de decisiones, particularmente en el ciclo presupuestario. Es así como en el periodo 2006-2010 se ha cometido la evaluación de 155 programas e instituciones, que equivalen al 50 por ciento de los programas públicos comprendidos en la Ley de Presupuestos.²² Más aún, el plan de evaluaciones anual se determina todos los años, de común

acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, y sus resultados son debida y oportunamente informados a los parlamentarios y al público en general.

Debilidad 1: Asociación insuficiente entre evaluación y presupuesto y entre evaluación y planificación

Para que la evaluación sea una herramienta útil para mejorar la asignación de recursos resulta indispensable que se encuentre relacionada con el presupuesto y la planificación, de lo contrario, por más que exista el proceso de evaluación, este genera información con poca probabilidad de ser tomada en cuenta. Si bien en el extremo se puede pensar hasta en evaluaciones vinculantes en términos presupuestarios, al menos se debe asegurar que la información generada por las evaluaciones se tenga a la vista al momento de tomar decisiones estratégicas, de asignación de recursos y de mejoras de gestión. Para ello ayuda que la información de las evaluaciones sea conocida por la opinión pública, para que ejerza presión para mejorar la gestión de los programas mal evaluados y reasignar recursos hacia los bien evaluados. En el caso chileno, existe cierto grado de asociación entre evaluación y presupuesto, al estar ambas actividades inmersas en la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, esta asociación es insuficiente, en especial en los procesos de toma de decisiones llevados a cabo por las autoridades sectoriales. El vínculo es más débil aun entre evaluación y planificación.

Debilidad 2: Insuficiente involucramiento de las contrapartes en los procesos de evaluación

Tanto el involucramiento como la idoneidad de las contrapartes de los ministerios y servicios en los procesos de evaluación es poco homogéneo y, en muchos casos, insuficiente, aunque han existido avances en los últimos años con la creación de Unidades de Control de Gestión en los distintos organismos. Esta situación puede atentar contra la calidad de las evaluaciones, pero también contra la necesaria utilización de los resultados de las mismas, ya que contrapartes que no se sienten partícipes del proceso de evaluación tienden a percibirlos como algo impuesto por terceros y no como una fuente de retroalimentación para obtener aprendizajes. Contribuye a esto que los equipos de evaluación no se hayan integrado adecuadamente con las áreas operativas sectoriales, así como la ya mencionada alta rotación que también afecta el proceso de planificación.

Conclusiones y desafíos

En las últimas décadas nuestro país ha recorrido una senda de desarrollo en muchas áreas. El ámbito institucional, en particular el referido a la administración financiera del Estado, ha aportado a este crecimiento y en sí mismo también ha evolucionado, mostrando hoy importantes fortalezas, pero también debilidades. En el presente trabajo se han analizado estas fortalezas y debilidades, específicamente en lo referido a los pilares de planificación, presupuesto y evaluación,

20. Para un análisis más detallado ver OCDE (2004).

21. Para un análisis más detallado ver Banco Mundial (2005).

22. Ver Arenas de Mesa (2008).

concluyéndose que estos dos últimos están más avanzados que el primero. De este análisis, surgen los siguientes cinco lineamientos para avances futuros:

A. Construir un sistema coherente de planificación, presupuesto y evaluación para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos

Hoy conviven en Chile una institucionalidad presupuestaria fuerte, de larga data, una institucionalidad de evaluación en la que se ha avanzado en años recientes y acorde a estándares internacionales, y una institucionalidad de planificación en general débil. Pero más allá de los perfeccionamientos que requiera cada uno de estos pilares por separado, el principal problema parece ser la insuficiente asociación existente entre ellos al momento de la toma de decisiones. Así, se debe avanzar en abandonar prácticas como presupuestos de programas inerciales que no respondan a planificaciones estratégicas, evaluaciones cuyas conclusiones son poco consideradas para el rediseño de programas y para la asignación de recursos, y planes que no tienen expresión presupuestaria. Las mejores prácticas internacionales muestran que no existe un arreglo institucional único para lograr este todo coherente, pero sí que es indispensable que existan responsables claros para cada uno de estos pilares, con atribuciones y capacidades suficientes para llevarlas a cabo, y con una institucionalidad expresada en normas y procedimientos que generen incentivos, promuevan o directamente mandaten la integración de la planificación, presupuesto y evaluación.

B. Buscar un equilibrio que mantenga la disciplina fiscal resultante del predomnio de una institucionalidad presupuestaria fuerte, con una visión estratégica dada por una también fuerte institucionalidad planificadora

La institucionalidad chilena actual ha fomentado exitosamente la disciplina fiscal, indispensable para sentar las bases del desarrollo. Esto no debe ponerse en riesgo bajo ninguna circunstancia. Por tanto, se debe avanzar hacia una institucionalidad o modalidad de trabajo reglada por instrucción presidencial que otorgue mayor espacio a la planificación estratégica, ya sea centralizada o sectorial, pero sin sacrificar la supremacía del Ejecutivo en el proceso presupuestario. La formación de comisiones ad hoc de alto nivel y representativas de un amplio espectro político-técnico, como en el caso de la Reforma Previsional, puede ser una fórmula adecuada para la creación de consensos como apoyo al Poder Ejecutivo en su labor de planificación estratégica. En paralelo, también se debe avanzar en fortalecer la función de coordinación interministerial que permita definir prioridades, como ocurre por ejemplo en el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, así como avanzar en fortalecer las capacidades de planificación de cada institución.

C. Continuar con presupuestos anuales, pero avanzar hacia marcos plurianuales para efectos de planificación estratégica

El ejercicio de presupuestación anual tiene como una de sus ventajas principales el facilitar la revisión de políticas y programas y rectificarlos en caso de ser ne-

cesario, en un espacio relativamente corto de tiempo, aunque esta ventaja se ve relativizada cuando existe un gran porcentaje de gasto inercial. Al mismo tiempo, los ejercicios anuales pueden generar incentivos en contra de la planificación de mediano y largo plazo, la que sí facilitan los marcos plurianuales. A este respecto, Martirene (2007) plantea que los marcos plurianuales estimulan a las autoridades a evaluar la política fiscal más allá de la coyuntura, actúan como freno a políticas de gastos poco sostenibles, permiten la reorientación de ahorros, reducen la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de la política fiscal y permiten una mejor coordinación de aquellos gastos compartidos por diferentes niveles de gobierno. Como contrapartida, los marcos plurianuales son poco viables en economías inestables, ya que se vuelven rápidamente obsoletos.²³ En este sentido, dada la estabilidad económica de nuestro país, creemos que hoy es factible avanzar hacia un sistema que mantenga, o incluso aumente, los incentivos para la revisión periódica de programas de gasto que otorga el presupuesto anual, pero que al mismo tiempo genere los incentivos para planificar que otorgan los marcos plurianuales. Las mejores prácticas internacionales sobre la materia ilustran que esta combinación es posible, por ejemplo, aprobando presupuestos anuales junto a marcos plurianuales que se actualizan cada vez que se aprueba una nueva Ley de Presupuestos.

D. Crear un sistema de evaluación ex ante de programas nuevos y de expansiones significativas de programas antiguos

Con la experiencia acumulada en evaluación ex ante de inversiones y en evaluación ex post de programas, sumado al amplio consenso existente sobre la pertinencia de realizar evaluaciones para mejorar las políticas públicas, Chile está en condiciones de dar pasos adicionales. Es así como en 2007 se creó el Departamento de Asistencia Técnica en la Dirección de Presupuestos, el que para la elaboración de la Ley de Presupuestos para 2009 revisó la formulación de más de 340 programas, y en 2009 se creó una línea de evaluación de impacto que considera diseñar la misma desde que se planifica o inicia un nuevo programa público, incluyendo un grupo de control.²⁴ Complementariamente, se debe avanzar en crear un sistema de evaluación ex ante de programas nuevos y de expansiones significativas de programas antiguos, de forma tal de contar con un "banco integrado de programas" análogo al existente banco integrado de proyectos de inversión. Estos programas deben tener un propósito claramente identificado y un diseño que apunte a lograrlo, además de metas concretas que cumplir en plazos determinados. Con el tiempo, para poder disponer de financiamiento, se debe tender a que sea obligatorio contar con una recomendación técnica de la institución que se designe como encargada de las evaluaciones ex ante, la que

23. Como señala Schick (2006), en los países menos desarrollados los presupuestos siempre se encuentran entre las primeras víctimas de la desorganización económica.

24. Ver Arenas de Mesa (2008).

deberá desarrollar metodologías específicas que consideren evaluación expertimental para los programas que lo ameriten.

E. Aumentar las capacidades, atribuciones e incentivos de los gerentes públicos para los procesos de planificación, presupuesto y evaluación

El llegar a contar con pilares fuertes en planificación, presupuesto y evaluación en todo el aparato público pasa, necesariamente, por contar con gerentes públicos que lideren estos procesos. Para ello es vital dotarlos de capacidades, atribuciones e incentivos adecuados. Esto no es trivial, por cuanto requiere avanzar, entre otros aspectos, en reformar sus atribuciones para la administración de los recursos humanos, una de las grandes reformas mayores atribuciones en la administración financiera de sus respectivos servicios, para lo cual se deben crear reglas que compatibilicen flexibilidad con disciplina financiera y responsabilidad por los resultados. Como contrapartida, se requeriría aumentar la rendición de cuentas de los gerentes públicos, en particular, respecto de los servicios que otorgan a la ciudadanía con el presupuesto que administran, lo que se podría vincular al convenio de alta dirección pública que suscriben. Para ello sería útil difundir sus presupuestos, y el avance en la ejecución de los mismos, no solo según la clasificación económica de sus gastos, como se hace hoy,²⁵ sino que también según una clasificación por los bienes que producen.

A modo de conclusión, reafirmamos que fortalecer los pilares de planificación, presupuesto y evaluación, así como transformarlos en un sistema integrado y coherente que se retroalimente, es una condición necesaria para poder contar con políticas públicas eficientes orientadas a aumentar el bienestar de la ciudadanía. Sin embargo, para llevar a cabo estas políticas, es necesario también construir amplios acuerdos sociales que las sustenten. Esto queda de manifiesto en las propias propuestas aquí presentadas. En efecto, es probable que el diagnóstico descrito en este documento resulte obvio para muchos, no obstante, los lineamientos de avances futuros mencionados implican recomponer ciertos equilibrios de poder institucionales, lo que plantea el desafío de alcanzar acuerdos con los grupos de interés comprometidos para lograr avanzar. Esta dinámica aplica también a políticas públicas específicas que se discutan a futuro, incluso en un sistema óptimo de planificación, presupuesto y evaluación. Es así como una política priorizada conforme a un plan estratégico, que cuente con recursos sustentables a mediano plazo, y que esté debidamente evaluada y monitoreada, puede fracasar de todas maneras si no cuenta con amplio respaldo ciudadano. Por tanto, un adecuado sistema de planificación, presupuesto y evaluación ayudará decididamente a contar con mejores políticas públicas, pero no asegurará por sí solo la viabilidad política de las mismas.

25. Esta clasificación distingue gastos en personal, bienes y servicios de consumo y producción, consumo de capital fijo, intereses, subsidios y donaciones, prestaciones previsionales y otros. Para mayores detalles ver DIPRES (2009).

ANEXO I

Atribuciones del Poder Ejecutivo en Chile en materia de Administración Financiera del Estado

La Constitución chilena regula el sistema presupuestario nacional a partir de dos principios:

- a. Iniciativa exclusiva del Presidente en materias presupuestarias; y
- b. Legalidad del gasto público, que exige que el sector público deba tener siempre una Ley de Presupuestos que calcule sus ingresos y estime sus gastos.

Estos elementos contribuyen a configurar un sistema en que el Presidente es el encargado del manejo presupuestario del país, y en el que el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente, sin iniciarla en estas materias, y sin posibilidad de dilatar su acción.

Las características principales de este sistema son las siguientes:

Iniciativa exclusiva del Presidente

Las materias de incidencia presupuestaria son de iniciativa exclusiva del Presidente, y ningún parlamentario puede presentar mociones sobre ellas, ya sea en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos o de cualquier otra ley.

Las materias que la Constitución señala como de iniciativa exclusiva del Presidente son:²⁶

- a. La administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. A este respecto, se debe considerar que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado define “administración financiera o presupuestaria del Estado” como el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.²⁷
- b. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.
- c. Dictar normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, y sobre su arrendamiento o concesión.
- d. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

26. Artículo 65 de la Constitución.

27. Artículo 6° del DL 1263.

- e. Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.
- f. Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
- g. Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.
- h. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.
- i. La alteración de la división política o administrativa del país.
- j. Normas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra.

Restricciones a la competencia del Congreso

En general, el Congreso carece de iniciativa en materia presupuestaria.

- a. Respecto de cualquier ley, el Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y las demás iniciativas sobre seguridad social que proponga el Presidente de la República.²⁸
- b. El Congreso no puede efectuar la estimación del rendimiento de los nuevos recursos que establezca cualquier iniciativa de ley, lo que corresponde exclusivamente al Presidente.²⁹
- c. En particular, respecto de la Ley de Presupuestos, la Constitución señala inhabilidades específicas.³⁰
 - El Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos.
 - El Congreso solo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, y solo aquellos que no estén establecidos por ley permanente.

28. Artículo 65 de la Constitución.
29. Artículo 67 de la Constitución.
30. Artículo 67 de la Constitución.

- El Congreso no puede efectuar estimaciones del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos, lo que corresponde exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

Fecha cierta para aprobación y despacho de la Ley de Presupuestos

La Constitución establece plazos de tramitación de la Ley de Presupuestos, que restringen la libertad del Presidente y del Congreso. En particular, el proyecto deberá ser presentado por el Presidente al Congreso a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir, mientras que el Congreso deberá despachar el proyecto dentro de los sesenta días contados desde su presentación.³¹

La Ley de Presupuestos requiere de quórum simple para su aprobación

A diferencia de otras leyes importantes, que, con la finalidad de asegurar un mayor consenso en el Congreso, requieren de mayorías especiales para su aprobación, la Ley de Presupuestos es de quórum simple, por lo que necesita solo de la votación favorable de la mayoría de los diputados o senadores presentes en la sesión.

Por defecto, rige el proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Presidente

La Constitución impide al Congreso la posibilidad de obstaculizar la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Presidente, obligándolo a despacharlo dentro del plazo ya señalado. De no suceder así, se dispone que rija el proyecto presentado por el Presidente de la República. En este caso, el proyecto que regirá será el presentado originalmente por el Presidente, sin importar las modificaciones que le hayan alcanzado a introducir las cámaras.³²

El Presidente puede vetar y publicar la parte no vetada de la Ley de Presupuestos

En general, cuando el Presidente veta un proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, la tramitación del proyecto se suspende, hasta que se resuelva el veto. Esto, a pesar de que el veto recaiga solo sobre una parte del proyecto. Pero en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos, si el Presidente veta una parte de él, la parte no observada rige como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1º de enero del año respectivo.³³

31. Artículo 67 de la Constitución.
32. Artículo 67 de la Constitución.
33. Artículo 36 inc.2 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Los gastos del presupuesto son una autorización con elementos discrecionales

La Ley de Presupuestos es una autorización que supone ciertos márgenes de discrecionalidad para el Presidente. Ello se manifiesta en lo siguiente:

- a. La Ley de Presupuestos es una estimación de gastos, y no un mandato de gastos. Así, el Presidente no está obligado a ejecutar todo el gasto autorizado por la Ley de Presupuestos, sino solo los que estén contenidos en leyes permanentes.
- b. El Ejecutivo está facultado para hacer traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias, mediante decreto supremo. Solo se exige que se realice por ley el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fija anualmente, la transferencia de fondos entre ministerios, el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público, los aportes a las empresas del Estado, no incluidas en dicha ley, y la concesión de aporte fiscal a municipalidades.³⁴
- c. El presupuesto se inserta dentro del sistema presupuestario que está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. Este sistema persigue el objetivo de permitir al Ejecutivo establecer sus prioridades y asignar recursos globales a sectores.³⁵
- d. El Ejecutivo, junto con diseñar el programa de ejecución del presupuesto, confecciona programas de gastos, denominados Programas de Caja, en los que establece el nivel y prioridad de los mismos.³⁶
- e. Si bien los objetivos que deben cumplir las clasificaciones presupuestarias están determinados legalmente, los clasificadores son determinados por Decreto Supremo del Ejecutivo.
- f. Los objetivos de las clasificaciones van en beneficio de una mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria. Estos son:
 - Proporcionar información para la toma de decisiones.
 - Permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público.
 - Posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.³⁷

ANEXO 2

Etapas de elaboración de la Ley de Presupuestos del sector público³⁸

El proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos del sector público puede dividirse en las ocho etapas que se detallan a continuación y que se ilustran en la figura 1.

Etapas 1

En abril del año anterior se inicia el análisis por parte de funcionarios de instituciones del sector público, expertos externos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda evalúa los resultados de programas incluidos en el presupuesto anterior y analiza el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño de las instituciones públicas. Esta información define un marco de gastos iniciales que considera aquellos gastos obligatorios por ley o por contrato, así como la continuidad de programas con evaluación satisfactoria.

Etapas 2

Considerando sus prioridades, todas las instituciones del sector público desarrollan y presentan al Ministerio de Hacienda propuestas para ampliar programas exitosos o crear nuevos programas. Tras un proceso de análisis y discusión técnica de las propuestas por parte del Ministerio de Hacienda, y la definición del marco global de gasto público compatible con la meta vigente de balance estructural, el Presidente de la República realiza una revisión y define el proyecto de presupuesto para cada institución.

Etapas 3

El 30 de septiembre, a más tardar, el Ministerio de Hacienda concluye la elaboración del Proyecto de Presupuestos, el que es firmado y enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional.

Etapas 4

En los primeros días de octubre, tras la exposición sobre el estado de la Hacienda Pública por parte del ministro de Hacienda y la exposición del Informe de Finanzas Públicas por parte del director de Presupuestos, los parlamentarios comienzan a estudiar los presupuestos propuestos por el Poder Ejecutivo para las instituciones públicas. A ello se dedica la Comisión Especial Mixta de Pre-

34. Artículo 26 del DL. 1.263.

35. Artículo 5º del DL. 1.263.

36. Artículo 22 del DL. 1.263.

37. Artículo 16 del DL. 1.263.

38 El presente anexo se basa en información disponible en la página web del Ministerio de Hacienda, www.hacienda.cl.

supuestos, formada por 13 senadores y 13 diputados, que se divide en cinco subcomisiones, cada una de las cuales analiza los presupuestos de un conjunto de ministerios.

Etapas 5

La Comisión Especial Mixta de Presupuestos recibe los informes de las subcomisiones correspondientes sobre las propuestas para cada ministerio, las que luego de ser sometidas a votación aportan los datos para el informe final que entrega a la Cámara de Diputados, la que luego despacha el Proyecto al Senado. En caso de existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la Cámara y el Senado, estos son sometidos a una Comisión Mixta para su resolución.

Etapas 6

Durante el proceso de tramitación legislativa se pueden acoger modificaciones al proyecto original del Ejecutivo, ya sea por indicaciones del mismo o como resultado de las votaciones en las distintas etapas de tramitación legislativa, donde los parlamentarios solo tienen atribuciones para reducir las obligaciones de gastos propuestas por el Ejecutivo que no están determinadas por leyes permanentes.

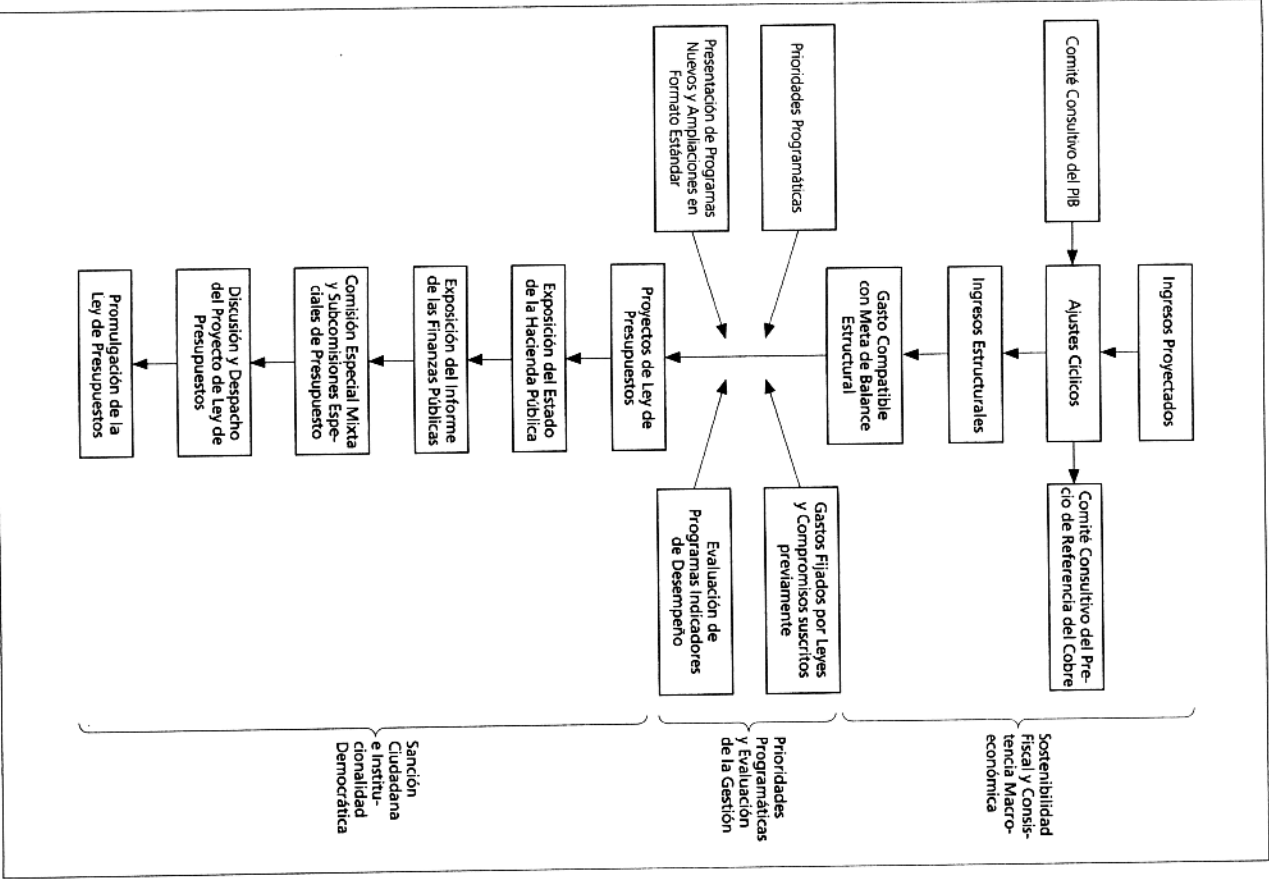
Etapas 7

El 30 de noviembre vence el plazo para que el Congreso despache el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos.

Etapas 8

El 1 de enero del año siguiente entra en vigencia la Ley de Presupuestos, iniciándose así el trabajo para la ejecución de los programas comprometidos.

FIGURA 1
Etapas de Elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público



Referencias bibliográficas

- Aninat, C.; J. Londregan, P. Navia, J. Vial (2008). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile". In *Policy Making in Latin America*. Ernesto Stein and Mariano Tommasi (ed.). Washington, DC: Interamerican Development Bank.
- Alesina, A.; R. Perotti (1996). "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". NBER Working Papers 5730, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alt, J.; R. Lowry (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States". *American Political Science Review*, 88.
- Arenas de Mesa (2008). "Nueva Línea de Evaluación de Programas del Sistema de Evaluación y Control de Gestión", presentación disponible en <www.dipres.cl>
- Arellano, J.P. (2006). "Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación". CEP, Estudios Públicos. <www.cepchile.cl/dms/archivo_3741.../r101_arellano_deficit.pdf>
- Banco Mundial (2005). "Chile: Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas".
- Bayoumi, T.; B. Eichengreen (1996). "Optimum currency areas and exchange rate volatility: Theory and evidence compared". Mimeo.
- Berretta N.; M. Tavares (2006). "Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias". Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bohn, H.; R. Inman (1995). "Constitutional Limitations and Public Deficits: Evidence from the U.S. States". Department of Economics Working Paper 18-95. Santa Barbara, USA: University of California Santa Barbara.
- Cheibub, J.A. (2005). "Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balance in Democratic Systems". Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC Online <APPLICATION/PDF> 2009-05-25 from <www.allacademic.com/meta/p40924_index.html>
- Cheibub, J.A.; A. Przeworski, S. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, 34.4 (October): 656-587.
- Crispi, J.; A. Vega, A. Cooper, J. Roeschmann (2004). "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo. Serie Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Drazen (2006). "Political Implications of Fiscal Performance in OECD Countries" (with Adi Brender) in *Fiscal Indicators*. Rome: Banca D'Italia.
- DIPRES (2003). 75 años, una mirada histórica.
- DIPRES (2009). Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008.
- Eichengreen, B. (1992). *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression 1919-1939*. Oxford University Press.
- Filic, G.; C. Scartascini (2007). "Instituciones Presupuestarias". En Lora, Eduardo (ed.), *El estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Ed. Banco Mundial - Mayol. Bogotá Colombia.

- Filic, G.; C. Scartascini (2006). *El estado de las Reformas del Estado: Instituciones Presupuestarias*.
- Hallerberg, M.; R.R. Strauch, J. von Hagen (2001). *The Use and Effectiveness of Fiscal Norms and Rules in the EU*. Research Report to the Dutch Ministry of Finance. The Hague.
- Martirene, R. (2007). "Manual de Presupuesto Plurianual", CEPAL.
- Marcel, M. (2005). "Presupuesto por Resultados en Chile: ¿Utopía o Realidad?" Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Nadeau, R.; R. Niemi, A. Yoshinaka (2002). "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context across Time and Nations". *Electoral Studies* 21: 403-23.
- OECD, en "Budgeting in Chile" (2004).
- OCDE (2004). "Budgeting in Chile", Working Party of Senior Budget Officials. 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, España.
- Oxford Analytica (2003). "Fiscal Transparency in Chile".
- Payne, M.; D. Zovatto; F. Carrillo et al. (2002). *Democracies in Development*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Persson, T.; G. Roland, G. Tabellini (1997). "Separation of Powers and Electoral Accountability". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112: 1163-1202.
- Poterba, J. (1994). "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy*, 102: 799-821.
- Rodríguez, J.; C. Tokman; A. Vega (2007). "Structural Balance Policy in Chile", OECD *Journal on Budgeting*, vol. 7, núm. 2.
- Royed, T.R.; K.M. Leyden, S.A. Borrelli (2000). "Is 'Clarity of Responsibility' Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten's Hypothesis". *British Journal of Political Science* 30, núm. 4: 425-36.
- Scartascini, C.; G. Filic (2005). "Las instituciones presupuestarias en el proceso de toma de decisiones", Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes.
- Schick, A. (2005). "Una Agenda para la gestión presupuestaria". Preparado para el Dialogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schik, A. (2006). "Una Agenda para la Gestión Pública".
- Stein, E.; E. Talvi; A. Girsanti (1998). "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". NBER Working Paper 6358, Cambridge.
- Vial, J. (2001). *Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90*. Cieplan.
- Von Hagen, J. (1992). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". *Economic Papers*, 96.
- Von Hagen, J.; I. Harden (1995). "Budget processes and commitment to fiscal discipline". *European Economic Review*, 39.