

“ La Discusión Legislativa  
del Presupuesto Público  
Lecciones de la Experiencia  
Reciente ”

(BORRADOR)

**EXPOSITOR : Sr. Mario Marcel C.**

1 de Abril de 1997

**• GONZALO VALDIVIA**

Se va hacer una reunión compacta. Vamos hacer la exposición y las preguntas a continuación y los que puedan acompañarnos después con un café gentileza del dueño de casa.

El tema de hoy es muy coyuntural es muy de moda y el expositor tiene una larga experiencia sobre estos temas. Cabe recordar que fue Director de Presupuestos hasta el 31 de Diciembre del año pasado. Tiene una larga experiencia profesional y académica y creo que no necesita mayor presentación.

**MARIO MARCEL**

Bien, muchas gracias. Deseo primero agradecerle a la Asociación por haberme invitado. Me tocó conocer de los orígenes de la Asociación cuando estaba ahí discutiéndose la idea. Fui bien entusiasta aunque no pude participar muy activamente, pero en esto hay dos razones por las cuales es especialmente valioso que la Asociación se haya organizado.

Primero, porque la experiencia que por lo menos a mí me ha tocado ver en el campo de la Modernización de la Gestión Pública, ha mostrado la importancia de las redes horizontales entre personas que hacen trabajos parecidos en distintas partes de la Administración. Como, a partir de esas redes, es posible generar círculos por así decirlo de calidad, para ir encontrando nuevas ideas, nuevas formas de resolver los problemas que muchos comparten desde Instituciones distintas. Y en segundo lugar, lo que tiene más que ver con el tema de esta Exposición, porque estoy convencido de la importancia que sólo el debate abierto de los temas fiscales es capaz de asegurar gobernabilidad fiscal, lo que significa, en el fondo, que haya un conjunto de actores claves que compartan las preocupaciones y responsabilidades ligadas a la gestión financiera del Estado. En la exposición que voy hacer a continuación, trataré que sea lo más breve posible, voy a tratar de resumir y sistematizar algunas de las experiencias que tuve en los 7 años que

trabajé en la Dirección de Presupuestos y, especialmente en lo que me toco a finales del año pasado en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1997.

Le he llamado a ésto :

**“La Discusión Legislativa del Presupuesto Público. Lecciones de la Experiencia Reciente”**. Si uno mira la prensa, si uno ve las veces en que aparece el Presupuesto en nuestros diarios normalmente está ligado a algún tipo de conflicto en Chile. Tuvimos el año pasado una larga discusión en torno al Presupuesto 1997, pero también si uno abre las páginas internacionales encuentra que de repente aparece la noticia **“se aprobó el Presupuesto en Rusia”**; **“se aprobó el Presupuesto en Italia”** y ésto es un gran triunfo para el Gobierno.

Este tema de como se aprueba el Presupuesto y cuales son las Instituciones a través de las cuales el Presupuesto se aprueba, es un tema que no es menor para la realidad política y económica de los países y nos lleva de lleno al tipo de trabajo que ustedes y yo hemos hecho en los últimos años.

### **Cual es primero que nada la naturaleza del presupuesto.**

La asignación de recursos a través del Presupuesto requiere de un respaldo legal. Así como para recaudar ingresos el fisco requiere una Ley que lo mandate y lo autorice, también para disponer de esos recursos requiere de una autorización legal de los gastos. Sin embargo, tras constatar este principio político - institucional básico, las cosas se ponen bastante más complicadas.

El Presupuesto no solamente tiene funciones institucionales, también tiene funciones económicas. El Presupuesto es el principal instrumento a través del cual, se lleva a cabo la política fiscal y a través del cual desde el punto de vista micro, se cumple dentro del Sector Público el papel que en el Sector Privado cumple el mercado: la

asignación de los recursos. Y también el Presupuesto tiene funciones que llamaría gerenciales que establecen marcos dentro del cual se lleva a cabo la Gestión de las Instituciones Públicas, probablemente el evento más importante de ese marco.

Los países, en realidad, difieren bastante en su institucionalidad presupuestaria. Por ejemplo : en los procesos de preparación del Presupuesto por el Ejecutivo, son distintos en países que tienen Gobiernos de Gabinete, es decir, sistemas parlamentarios y donde por lo tanto hay un Gabinete que es el que coordina las actividades del Ejecutivo, que en los países con un régimen más presidencial donde los temas tienden a ser resueltos básicamente por la autoridad financiera o por el Jefe de Estado. En caso de países con Gobierno de Gabinete tienden haber instancias intermedias de resolución de conflictos durante la preparación del Presupuesto.

La cobertura del presupuesto también varía significativamente de un país a otro. Hay países en los cuales, por ejemplo, las Inversiones de las Empresas Públicas están incluidas en el Presupuesto. En Chile en el pasado, los Presupuestos Municipales estuvieron en la Ley de Presupuestos, pero también varía en términos de la cobertura del tipo de Partidas que están incluidas en el Presupuesto. Hay países donde, por ejemplo, el Presupuesto incluye solamente los gastos. Los ingresos son un dato para básicamente enmarcar el Presupuesto que se aprueba en el Congreso, que es un Presupuesto de Gasto y hay países donde esa definición es aún más restrictiva porque se limita solamente a los gastos que son o pueden ser objeto de decisiones discrecionales año a año, es decir, aquellos gastos que no están determinados por Leyes de Carácter Permanente.

La naturaleza del voto en el Congreso también es distinto, en distintos países. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo; las apropiaciones presupuestarias son un mandato para gastar, es decir, no

son un límite superior de gasto sino que es un mandato para gastar exactamente lo que se asigne, lo cual significa que esos recursos incorporados en una apropiación presupuestaria pueden ser gastados dentro de un período distinto del año fiscal. En la mayoría de los demás países el voto presupuestario es en realidad un límite de gastos para comprometer durante el año.

Las atribuciones de los parlamentarios también varían significativamente. Así como aquí en Chile las atribuciones de los parlamentarios es sólo en la reducción de gastos, hay otros países en los cuales los parlamentarios tienen atribuciones para reasignar recursos de un destino a otro.

Las flexibilidades de la ejecución presupuestaria también son diferentes. Hay países que al contrario del nuestro donde hay una gran provisión central tienen provisiones distribuidas entre distintos Presupuestos sectoriales o donde no existe propiamente una provisión, pero sí existe una facultad para el Ejecutivo para tomar decisiones, para comprometer recursos durante el año, en la medida que las circunstancias macroeconómicas lo ameriten. Podemos ver que la verdad es que la institucionalidad presupuestaria es bien distinta entre los países. Por lo tanto eso significa que no hay principios de institucionalidad presupuestaria universalmente aceptados. Las variedades de los países se han ido construyendo sobre la base, no solamente de su historia más anecdótica sino, que también por factores políticos.

Una manera de mirar estas Instituciones en este sentido, es desde el punto de vista de cómo estas determinan el balance de poder entre el Ejecutivo y el poder Legislativo en la discusión y la ejecución presupuestaria. Pero esto es un balance de poder que obviamente trasciende a lo meramente económico.

Cuales son aquí, por ejemplo, casos para abismar. Uno es típicamente el caso de Estados Unidos donde el Congreso tiene un gran poder en materia presupuestaria y esa facultad que tiene el Congreso es justamente lo que permite un balance institucional entre los poderes del Ejecutivo y el Parlamento. El sistema político americano, es un sistema que siempre ha estado preocupado por los balances entre distintos actores, en el caso particular de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, eso se expresa en una enorme cantidad de atribuciones del Congreso respecto de la aprobación del Presupuesto.

En ese sentido uno podría decir que en el caso norteamericano, el Gobierno lo que va es a pedir recursos al Congreso, no va a proponer y es el Congreso el que en definitiva decide.

En los países con régimen parlamentario el poder del parlamento en materias presupuestarias tiende a ser menor, porque en realidad el Balance del poder está en otra parte, no está en el Presupuesto, está en el origen mismo del Gobierno. Los Gobiernos se constituyen sobre la base de mayoría parlamentaria y si el Gobierno pierde la mayoría parlamentaria ese Gobierno tiene que cambiar.

Entonces, hay una definición que es muy anterior a la discusión presupuestaria y donde por lo tanto, la discusión más detallada del Presupuesto no tiene mucho sentido, porque en el fondo la autoridad o el mandato para llevar a cabo sus políticas los tiene el Gobierno por su mayoría parlamentaria.

¿Cómo se da en estas circunstancias la discusión presupuestaria en estos dos tipos de caso? En Estados Unidos hasta mediados de los años 60, todo iba bastante bien dentro de lo que los científicos políticos han llamado “**la lógica incrementalista de la discusión presupuestaria**”, que no es otra cosa que lo que nosotros conocemos aquí en Chile. Se llega con el Presupuesto al Congreso, se discute porqué aumentaron los

Gastos en Personal de este Servicio, porqué bajaron los Gastos de Bienes y Servicios de Consumo, solamente se discute el margen de las asignaciones presupuestarias. Y ésto iba bien mientras dentro del sistema político norteamericano imperó de manera absoluta el principios del presupuesto equilibrado. Tanto el Congreso como el Ejecutivo, no concebían aprobar algo que no fuera un presupuesto por lo menos equilibrado.

Sin embargo, este principio se quebró durante los años 60 en los Gobiernos de Kennedy y Johnson y a partir de entonces surgiría la crisis económica en los años posteriores. Se han ido multiplicando los regateos, las defensas de los intereses de las circunscripciones que representan los parlamentarios, la práctica de lo que se llama “**Park Barrel**”, esto de ir cambiando un voto por algún favor en términos de asignación de recursos, o algo que favorece a un Distrito Electoral y sobre todo, la guerra presupuestaria entre el Ejecutivo y el Congreso.

Estados Unidos lleva sobre la base de estas prácticas por lo menos 20 años de desequilibrios presupuestarios significativos y éstos se han transformado en la obsesión de todo el sistema político, a tal punto que se han tratado de buscar fórmulas constitucionales para imponer una obligación de aprobar presupuesto balanceado. El caso más claro de esto fue la llamada Ley Gramm - Rudman - Hollings del año 1986, que estableció ciertas metas de déficit fiscal que iban convergiendo hacia una situación presupuestaria triplicada en un período de 5 o 7 años y estableció sanciones, si es que el Ejecutivo o el Congreso aprobaban Presupuestos que estuvieran fuera de esas metas presupuestarias.

Sin embargo, tanto el Congreso como el Ejecutivo encontraron la manera de sacarle la vuelta a esta Ley y lo que hicieron fue que iban aprobando presupuesto que se enmarcaban dentro de estas limitaciones, pero durante el año iban aprobando modificaciones tales que al final las metas obviamente eran tremendamente sobrepasadas.

Esto ha ido generando con el correr del tiempo, la práctica de lo que se ha llamado presupuestación recursiva. Es decir, está durante todo el año legislando respecto del Presupuesto y por lo tanto dándole una suerte de continuidad, y por lo tanto, incertidumbre a las citas presupuestarias globales.

En los sistemas parlamentarios de la matriz británica, que son Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, la discusión del presupuesto se orienta más bien al contenido de las políticas y la efectividad de los programas gubernamentales. Hay una etapa previa de evaluación antes de la discusión presupuestaria, que es más breve y donde el Presupuesto se aprueba con pocas enmiendas. En el caso de Nueva Zelandia, incluso se ha llegado a alterar la pirámide de las decisiones presupuestarias, separando dos cosas que ellos distinguen claramente en la estructura de decisiones y responsabilidades gubernamentales. Por un lado la responsabilidad de los Ministros que es una responsabilidad con resultado, lo que se denomina “**outcomes**” y la responsabilidad de los Directores de Agencias Públicas que es una responsabilidad por productos (outputs), es decir, un Ministro lo que hace es que contrata con una Agencia Gubernamental la generación de determinados productos para obtener un resultado final. Es decir, se contrata, por ejemplo, raciones alimenticias para escuelas que atienden a niños de escasos recursos, para obtener un producto final, que es o retención escolar de los niños en el sistema educacional o bien, el mejoramiento del estado nutricional de nuestro país.

Entonces, como puede apreciarse en la confrontación de estas dos experiencias, no hay aquí solamente un problema de poder, hay una diferencia en la manera que está construida la lógica de la discusión presupuestaria. Este tema a veces se confunde con otra que es distinta y que son las pugnas entre gobierno y oposición. El presupuesto es uno de los instrumentos más antiguos con el que cuenta una oposición para presionar y hacerle la vida difícil a un Gobierno.

La institucionalidad presupuestaria depende que esto sea posible, pero la realidad de la discusión presupuestaria no es solamente la confrontación entre adversarios políticos, sino que la relación entre poderes del estado que operan con lógicas que son diferentes.

La lógica del Ejecutivo, por siglos, es la lógica del Estado Nacional. La lógica de los parlamentarios es la representación de los intereses de sus electores. Como sabemos de nuestra propia historia, la contraposición entre estos intereses no se expresa necesariamente en que se anulen mutuamente en el caso de los parlamentarios, sino que pueden también expresarse que éstos se concierten para obtener ventajas a costa del Ejecutivo.

Quisiera aclarar que esto no es una crítica a los parlamentarios. La pregunta es distinta, la pregunta es si la tarea de los parlamentarios es representar los intereses de sus electores, si esta representación puede ejercerse respecto de gestiones que afectan de modo tan directo e inmediato los intereses locales como las asignaciones presupuestarias, sin que ello implique necesariamente resguardar el interés nacional.

La institucionalidad presupuestaria también afecta el desempeño de la política fiscal. Durante los últimos años ha habido un caudal bastante importante de investigaciones en que se trata de analizar la relación entre el desempeño de la Política Fiscal y las Instituciones presupuestarias. Este es el caso del Banco Interamericano del Desarrollo e investigaciones dirigidas por el Sr. Ricardo Hausman ex - Ministro de Hacienda de Venezuela, y en el caso del mismo Fondo Monetario también éste es un tema al que se le ha ido dando cada vez más importancia.

También esta institucionalidad presupuestaria afecta a la Gestión. Tiempo atrás encontré en el libro este de .....y Gables una cita que es una definición, una descripción de lo que es el sistema

presupuestario mirado desde afuera, que la verdad que a uno lo deja bastante complicado, voy a leer aquí un par de párrafos.

Dice :

“ Poca gente fuera del Gobierno le presta alguna atención a los Sistemas Presupuestarios, pero los presupuestos controlan todo lo que una Agencia hace. Ellos son caros y omnipresentes, inútiles y disminuidores de las capacidades de los Servicios Públicos. Ellos absorben enormes cantidades de tiempo del trabajo real, ellos entranpan a los gerentes las prioridades de ayer, y rápidamente se transforman en el derroche de mañana.

En la raíz de estos problemas hay un villano. La mayoría de los Presupuestos Públicos encierran los dineros de las Agencias, en docenas de cuentas separadas llamadas en el caso de Estados Unidos .....

Esto se hizo originalmente para controlar a los burócratas, para controlarlos por todos lados de manera que no pudieran gastar un centavo más de lo que el consejo o la legislatura les mandataba en cada ítem del Gobierno. Pero una vez más nuestros intentos por impedir la mala gestión hicieron la buena gestión imposible”

Esto está escrito, dentro de lo que es la realidad del Sistema Presupuestario Norteamericano. En la realidad es un sistema tremendamente detallado en sus definiciones presupuestarias, y donde hay grandes limitaciones para reasignar recursos entre los distintos ítem presupuestarios, por lo tanto no es necesariamente nuestra política, pero muestra de que manera en el mundo de la gestión se miran lo que es las limitaciones que esta institucionalidad presupuestaria impone sobre

las Agencias Gubernamentales. En el caso de Chile, todos aquí conocemos bien lo que es nuestra institucionalidad presupuestaria. La predominancia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todas las materias que comprometen recursos públicos, las limitadas atribuciones de los parlamentarios en la aprobación legislativa del presupuesto, la existencia de plazos constitucionales perentorios, y la existencia de amplias facultades para la flexibilidad presupuestaria, después de que el presupuesto es aprobado.

Sin embargo quizás, para algunos sea un poco más novedoso recordar que esta institucionalidad no es producto exclusivo del régimen militar, no es producto exclusivo de la Constitución del 80, ni de la Ley de Administración Financiera, sino que es fruto de un proceso prolongado de fortalecimiento de las atribuciones del Ejecutivo a partir del fin de los regímenes parlamentaristas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. De hecho, los efectos de esta institucionalidad no se detienen en lo que es puramente Presupuestario - Financiero sino que son el principal soporte del régimen presidencialista que impera en Chile. La Constitución del 80, y seguramente algunos de ustedes me podrán corregir, no es tan distinta de la Constitución del 25 en las materias Presupuestarias y Financieras. Quizás lo que sí es mucho más nuevo y lo que es mucho más distinto de lo que ocurrió en el pasado, es la Ley de Administración Financiera del año 1975. La Constitución del 25, después de los años de rodaje que fue acumulando fue generando sus propios resquicios legales, sus propios atajos que fueron encontrando los parlamentarios para ir quitándole, ir soslayando las limitaciones de sus atribuciones. Por ejemplo, en los Presupuestos de los principios de los años 70, pese a que el parlamento no tenía atribuciones para modificar las estimaciones de ingresos, simplemente le devolvió los presupuestos al Ejecutivo pidiéndole que cambiara los supuestos de inflación para el año presupuestario y así efectivamente éste lo hizo. Lo que hizo la Ley de Administración Financiera en este sentido, fue imponer un conjunto de instrumentos y procedimientos que

transformaron las normas constitucionales de un Sistema casi inexpugnable. Por eso es que hoy día lo que se ataca es la Ley de Administración Financiera del Estado.

Especialmente importante fueron las innovaciones a la Ley de Administración Financiera en materia de ejecución presupuestaria y en la facilidad para adecuar las normas de flexibilidad a través de un decreto anual.

Pero todo esto tiene una base fundamental, que es el reconocimiento hacia el Ejecutivo como el poder administrador y el presupuesto como el principal instrumento para ejercer esa administración. Dada esta institucionalidad, **¿qué es lo que pasa en la discusión presupuestaria en Chile?** El proyecto de ley de presupuesto se prepara íntegramente al interior del Ejecutivo, que al momento de cumplirse los plazos constitucionales los remite al Congreso. El Ministerio de Hacienda en la práctica toma todas las decisiones.

La información presupuestaria se entrega en bruto, con algunos anexos importantes con información complementaria que ha ido creciendo en los últimos años. Pero, sólo los muy expertos, los que están muy familiarizado con la información presupuestaria pueden entender la información que se entrega. La información en principio se restringe al año. No se ha cumplido cabalmente la obligación impuesta por la Ley de Administración Financiera en cuanto a elaborar una proyección financiera de mediano plazo, y por lo tanto la discusión presupuestaria en el Congreso se vuelve inevitablemente incrementalista, algunos jefes de Servicios hacen lobby en el Congreso con los parlamentarios para lograr por esa vía conseguir que les aprueben algunas peticiones que no fueron aprobadas en el período previo de preparación de la Ley de Presupuestos.

Los parlamentarios luchan por obtener asignaciones que beneficien a sus distritos, glosas que identifiquen un puente que se va a construir en tal lugar, pero casi ninguna de estas peticiones es acogida, lo que culmina en grandes frustraciones para los parlamentarios y los desmotiva a seguir participando.

A través del tiempo, hemos ido viendo como muchos parlamentarios miembros de las subcomisiones de presupuesto empiezan a faltar a las reuniones de las subcomisiones. Muchas partidas se aprueban con los tres votos estrictamente necesarios, pero el único trabajo de detalle y sustantivo de la discusión presupuestaria en realidad se da en la subcomisión, pero las subcomisiones tienen un plazo de menos de un mes para despachar todas la partidas que son sometidas a su consideración. Por lo tanto, no se llega a tener una discusión profunda salvo cuando hay temas que obsesionan a algunos parlamentarios, y éstos persiguen hasta el final hasta profundizar al máximo en ellos, muchas veces para su propio consumo, porque el resto de los parlamentarios tampoco están demasiado interiorizados con esas obsesiones particulares.

Los ministros y los jefes de servicios van a las subcomisiones de presupuestos sabiendo de las limitaciones de los parlamentarios para profundizar respecto de la gestión de sus instituciones, sabiendo de su falta de información independiente y la imposibilidad de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos que se fueron contrayendo en el curso del proceso presupuestario. Como consecuencia, muchos se sienten libres para establecer compromisos que después no van a cumplir. Sólo la Dirección de Presupuestos y los servicios que enfrentan discusiones realmente complicadas llegan y salen del proceso legislativo con compromisos y obligaciones reales que tratan de cumplir después durante el año.

La capacidad de la oposición para alterar propuestas del Ejecutivo

depende en el fondo de su capacidad para organizar emboscadas, a través de indicaciones. Los parlamentarios del gobierno a veces recurren al chantaje. Este año se rechazó una vez el Presupuesto entero de la CONADI, para tratar de conseguir más recursos para la .....

Otros parlamentarios formulan indicaciones absurdas, principalmente a las glosas. Este año, por ejemplo, nos llenamos de indicaciones para entregar información, información que ni siquiera ameritaría un oficio de fiscalización, pero sin embargo se presentaron un sinnúmero de indicaciones para agregar glosas estableciendo la obligación de los servicios de entregar una determinada información al Congreso.

Se genera entonces, un gallito político a través de la prensa. La oposición amenaza, el gobierno chantajea, otros parlamentarios empiezan a presionar con los plazos constitucionales. Los empresarios desconocen todo, desprecian el debate legislativo, pero a la vez critican la falta de transparencia. A medida que se polarizan las posiciones, la calidad de la discusión se deteriora y los parlamentarios se alinean detrás de indicaciones absurdas o inconducentes con tal de encontrar una manera de poder derrotar al gobierno en la discusión presupuestaria. Por lo tanto este gallito se va personalizando, va especializándose y el resto va quedando excluido.

La discusión técnica termina haciéndose entre la Dirección de Presupuestos, Sebastián Piñera y el Instituto de Libertad y Desarrollo.

Las discusiones en la sala se vuelven irrelevantes. Son sobre los héroes que nacieron en la regiones, sobre las actividades culturales o se dedican horas de una sesión íntegra para discutir el presupuesto, para hablar sobre las Jocas, por ejemplo, como ocurrió en el Senado el año pasado. En paralelo sin embargo, se llevan a cabo las discusiones sobre las partidas con otros pocos actores. Sin embargo, al final el

Presupuesto se aprueba casi igual, el presupuesto se modifica durante el año, la oposición lo denuncia y la opinión pública termina por no entender nada de toda esta tremenda pelea.

En este punto cabe hacerse la pregunta, ¿es este un estado deseable de ver las cosas?. Yo quisiera argumentar que no, pero quisiera hacerlo sobre la base de una premisa, que es que el Congreso Nacional tiene un rol que jugar en la discusión presupuestaria, sólo que hasta el momento ese rol o la discusión presupuestaria en el Congreso ha estado apuntando en la dirección equivocada y al mismo tiempo el Congreso carece de los instrumentos y la organización del trabajo legislativo adecuados para avanzar en el sentido correcto. Me explico, por ejemplo, en primer lugar yo diría que los parlamentarios van constatando algunas cosas y que es lo que uno puede concluir de eso en primer lugar los parlamentarios no pueden ser tratados como incapaces. El que la labor de los parlamentarios sea la representación y esto les impida tener una visión de estado respecto de asignaciones específicas, no quiere decir que los limite también respecto de asignaciones globales. De hecho nosotros entregamos todas las facultades legislativas sobre un sin número de materias a los parlamentarios.

**Conclusión :** Los aspectos macros del presupuesto están subrepresentados en la discusión presupuestaria.

En segundo lugar los parlamentarios tienen una visión sobre el funcionamiento de los programas gubernamentales de la cual carece el Ejecutivo. Esta la visión del terreno, y esta es una visión útil para la toma de decisiones.

**Conclusión :** A mi entender los aspectos relacionados con la gestión y el impacto de los programas públicos están también subrepresentados en la discusión presupuestaria.

En tercer lugar, los parlamentarios pueden ayudar a la autoridad

financiera a suprimir asignaciones a programas y proyectos injustificados que muchas veces surgen de la presión interna dentro del Ejecutivo, pero muchas veces no hay posibilidades de que estos casos sean detectados, porque hay muy poco tiempo y muy poca información para tomar las decisiones.

**Conclusión :**      **La potencial complicidad entre la autoridad financiera y los parlamentarios respecto de asignaciones injustificadas está actualmente subaprovechada.**

En cuarto lugar, aunque la discusión presupuestaria es el único momento del año en que es posible analizar de manera sistemática todo lo que hacen los organismos del sector público, gran parte del tiempo con el que se cuenta se dedica a materias secundarias, lo que hace imposible ver el todo, alentando la impunidad. La opinión pública sigue este debate a través de la prensa, que se concentra en los mayores conflictos o en un información oficial con una multiplicidad de cifras que no son en realidad comprensible para el común de las personas.

**Conclusión :**      **Creo que se desaprovecha una gran oportunidad para focalizar la atención de la opinión pública y del sistema político en los problemas realmente importantes de la gestión gubernamental.**

En síntesis, a mí entender una gran cantidad de tiempo y de esfuerzo actualmente se dedican en la discusión de la ley de presupuestos a cuestiones irrelevantes, mientras que las áreas de mayor potencialidad de colaboración y contrapeso entre el Ejecutivo y el Congreso aparecen subdesarrolladas o demasiado limitadas de tiempo como para poder ser .....

En los últimos años, se han ido dando algunos pasos que permiten

avanzar en el perfeccionamiento de la discusión legislativa del presupuesto. Entre éstos yo destacaría :

En primer lugar el aumento de información que se entrega junto con el presupuesto, en segundo lugar el mejoramiento de la presentación de los aspectos macroeconómicos una vez que empezó a instituirse esta presentación macro al abrirse el trabajo de la primera subcomisión de presupuesto, en tercer lugar el desarrollo de sistemas de Indicadores de Gestión, en cuarto lugar el establecimiento de una restricción global de gastos que actualmente siempre se expresa en el artículo 4º de la Ley de Presupuestos y las limitaciones en el uso y la exigencias de mayor transparencia en el manejo de la provisión para financiamientos comprometidos.

Yo quisiera argumentar, de que todas estas cosas son útiles a la tarea de la autoridad, a las funciones de la autoridad financiera, yo creo que una de las gracias de la gestión financiera no es mantener siempre todas las cuentas abiertas, y dejar que todo sea posible en la medida que la autoridad financiera lo decida. Yo creo que una de las ciencias, una de las cuestiones más claves, para el buen manejo presupuestario es ser capaz de ir identificando que puentes conviene echar abajo, que naves hay que quemar para que no sea posible, por mucha presión que exista, hacer lo que se esta pidiendo.

Estos pasos sin embargo creo, son todavía insuficientes y a mi entender se requieren cambios más profundos y sistemáticos en la manera en que se hace la discusión presupuestaria, y aquí les quisiera proponer algunas ideas para robustecer la discusión legislativa del presupuesto.

Siete propuestas para robustecer la discusión legislativa del

presupuesto. Estas propuestas parten, de cinco premisas :

- a) En primer lugar que **la actual institucionalidad Presupuestaria es adecuada** y es conveniente en relación a la concentración de iniciativa, poder y responsabilidad en el Ejecutivo respecto de la administración financiera del sector público. Creo yo que debilitar esta institucionalidad significaría poner en serio peligro la disciplina fiscal que tanto ha costado lograr en Chile .
  
- b) En segundo lugar creo, que la gobernalidad fiscal no se asegura sólo con un presidente fuerte con muchas atribuciones, con un ministro de hacienda también con muchas atribuciones por la gran concentración de poder. Creo que las realidades políticas pueden ser mucho más poderosas que cualquier institucionalidad. En ese sentido la gobernalidad fiscal sólo está garantizada cuando, decía al comienzo, **hay un conjunto de actores claves en la discusión presupuestaria que comparte un mismo sentido común sobre el manejo de las finanzas públicas y la política fiscal.**
  
- c) En tercer lugar, creo que los parlamentarios son actores claves en el sentido que recién señalábamos y que el Presupuesto es un instrumento que ayuda a transmitir el sentido común sobre las finanzas públicas. **Los parlamentarios pueden en las circunstancias adecuadas, ser un aliado de la autoridad financiera,** quizás a veces muchos más valioso que el resto del ejecutivo. Y yo por prudencia no quisiera citar ejemplos, pero yo creo que en nuestra última discusión de la Ley de Presupuestos, tuvimos por lo menos dos o tres casos en los cuales por presión interna del Ejecutivo se incluyeron asignaciones presupuestarias y los parlamentarios fueron los que finalmente las rechazaron o le pidieron al Ejecutivo que las replanteara.

- d) Pero para jugar este papel, el rol de los parlamentarios en la aprobación presupuestaria debe trasladarse desde la aprobación detallada de partidas a la fiscalización de lo que el Ejecutivo hace con esos recursos.
- e) Esa fiscalización exige que los parlamentarios tengan un medio para presionar al Ejecutivo y ésta a mi entender es justamente la facultad de que entrega la Constitución, la reducción de gasto que debe permanecer incólume o la supresión de gastos que no están determinados por Ley, pero que sabemos que ha sido objeto de un debate jurídico que todavía no está bien resuelto.

Sobre la bases de estas premisas, yo quisiera mencionar rápidamente alguna de las ideas que yo creo ayudarían a mejorar la discusión legislativa del presupuesto :

- 1.- Creo que es necesario anteponer a la discusión presupuestaria una cuenta anual y evaluación de la gestión de los servicios públicos durante el año anterior. Este ejercicio podría desarrollarse después del Mensaje Presidencial, porque el objetivo es justamente dar una cuenta de la gestión, llevada a cabo por el Ejecutivo. O sea entre los meses de Junio y Julio en las mismas subcomisiones que después van a ver el Presupuesto, de manera que los parlamentarios lleguen a la discusión presupuestaria debidamente informados de cómo ha sido la gestión de las instituciones que están analizando y para las cuales están aprobando recursos. Hacia esa discusión podrían dirigirse los informes anuales de gestión que se incorporaron en la Ley de Presupuestos de este año, podría dirigirse la información sobre indicadores, metas de desempeño, correspondientes al año anterior, y los resultados de las evaluaciones de programas gubernamentales que también se incorporaron en la Ley de Presupuestos del año 1997.

- 2.- Creo que la presentación del proyecto de ley de presupuestos, debería ir acompañada de una **estrategia comunicacional** que entregue información sobre los principales contenidos de la Ley de Presupuestos de manera gradual programada, que sea comprensible para las personas evitando confundir a la opinión pública. Por ejemplo : alguna vez hemos discutido la idea de conseguir un suplemento en los diarios de mayor circulación entregando información elaborada por comunicadores respecto de los contenidos de los Presupuestos.

Durante varios años y con varios de los que están aquí presentes, me ha tocado hacer una minuta, en que se hace un resumen de lo que está en el presupuesto. Pero en fin, eso podría servir a veces para los Parlamentarios, para que saquen ellos un número y lo usen en su trabajo. Pero, realmente es una cuestión completamente imposible de digerir para cualquier persona normal. Porque un listado de números en que se van mezclando niveles de gastos con variaciones, cómo evolucionó en cinco años, y uno siempre para que estamos con cosas uno siempre va seleccionando, pensando cual es la comparación más adecuada para mostrar una película más atractiva.

- 3.- Yo creo que es necesario ir transformando la exposición de apertura de la primera subcomisión de Presupuestos en una **exposición sobre la política fiscal del año**, pero que esta exposición sobre la política fiscal se vaya apoyando en proyecciones financieras de mediano plazo e indicadores de política fiscal. Esto requeriría minimizar el capítulo fiscal de la exposición sobre el estado de la Hacienda Pública que si realmente interpretamos cual es el mandato que existe del Ministro de Hacienda, en realidad éste lo que debería es dar una cuenta de la manera en que se usaron los recursos públicos, no necesariamente dedicar una gran cantidad de tiempo al

presupuesto que se entrega. Quizás esa sería una buena división del trabajo, de funciones entre el Ministro de Hacienda y al Director de Presupuestos, cuando se inicia la discusión presupuestaria.

Hay muchos países que hoy día usan justamente proyecciones financieras de mediano plazo para ir orientando la discusión presupuestaria. Los países con experiencia más exitosa en este sentido, son aquellos en los cuales la autoridad presupuestaria es la que busca en estas proyecciones reflejar cuales son los compromisos que están asumidos con las políticas vigentes del Gobierno. Es decir, no es un presupuesto pluvianual, no se están comprometiendo recursos que no estén ya comprometidos con las políticas que existen y en ese sentido, un ejercicio que es útil para la función de la autoridad financiera. Los presupuestos pluvianuales tratan de hacer una negociación a varios años plazo. Comprometer recursos a diez años plazo obviamente es muy riesgoso, es muy peligroso para países como el nuestro donde la estabilidad de los ingresos fiscales está bastante lejos de estar bien asegurada.

- 4.- Creo yo que una manera de ir mejorando la discusión presupuestaria, sería ir presentando toda la información referida a un ministerio en un documento que consolide la multiplicidad de datos que hoy día se entregan en folletos distintos. De manera que en el momento de hacerse la discusión de un ministerio, cada parlamentario tenga un set de información completo que requiere para poder entender que es lo que se está discutiendo.
- 5.- Hay un tema aquí que está pendiente desde hace mucho tiempo, que cada vez que termina una discusión presupuestaria se dice y nunca se hace, que es revisar los reglamentos de las dos cámaras de manera de poder agilizar y fortalecer el trabajo a mi parecer

más valioso, que es el trabajo de las subcomisiones de presupuesto. Yo recuerdo que el año pasado, justamente uno de los temas que se discutió fue como hacer que las indicaciones a la ley de presupuestos tuvieran que presentarse en las Subcomisiones, sin perjuicio que en la medida que el parlamentario que lo patrocinara perdiera la votación, lo pudiera volver a presentar en la sala. Pero lo que ocurrió este año, en el sentido que hay un conjunto de indicaciones que se presentan en las subcomisiones y otro conjunto totalmente distinto, se va y se presenta en la Comisión Mixta y otro diferente que se presenta en el Senado, creo que es algo que no ayuda realmente a la buena toma de decisiones del presupuesto. Sólo ayuda a esta lógica, a la cual hacía mención hace un rato, la lógica de la manera de ponerle trampa o emboscadas al Gobierno para lograr hacerlo negociar.

- 6.- Yo creo que es importante seguir promoviendo acuerdos globales en la discusión presupuestaria, sobre todas las materias que contribuyan a una gestión más eficiente y transparente de las Instituciones Públicas. Esta idea de que con los presupuestos nosotros ponemos en vitrina todo el sector público, yo creo que los puede ayudar a ir concordando políticamente iniciativas que ayudan a una mejor gestión financiera.

Este año por ejemplo, se trató el tema de las licitaciones. No estaban muy maduros, quedó un compromiso para hacer un estudio, para ir preparando información, para ir tomando decisiones en el futuro. Se habló también y se llegó a ciertos acuerdos respecto del tema de los honorarios, que sabemos que es un tema complicado en el manejo de la política fiscal. Bueno, yo creo que en este tipo de cosas ustedes deben seguirse alistando en la medida que haya disposición, por supuesto, de las partes a buscar acuerdos de esas características, y finalmente creo que es necesario ir desarrollando una capacidad independiente de análisis

de la política fiscal. Yo creo que el hecho de que hoy día los ..... ideológicos estén monopolizando la discusión presupuestaria, creo que realmente no ayuda. Que hoy día el Instituto de Libertad y Desarrollo sea la única Institución que tiene una opinión fundada, por cualquiera sea la razón, sobre materias presupuestarias, creo que realmente no ayuda. Hay muchos países en los cuales incluso ha sido el propio Estado, por ejemplo en el caso de España, el que ha ayudado a fundar Institutos de Estudios Fiscales para alimentar técnicamente lo que es la discusión presupuestaria desde fuera de lo que propiamente la autoridad posee.

Bueno esas son algunas ideas que surgen de esta experiencia. Pero, yo quisiera reforzar al momento de cerrar, la idea de que mencionaba antes de empezar esta cuenta de ideas, y es que yo creo que a la discusión presupuestaria en el Congreso, creo que el Estado actual no es satisfactorio, porque , yo creo que una discusión presupuestaria que se expresa en una frustración permanente de los Parlamentarios, porque están encargados de hacer algo en lo cual casi no tienen ninguna atribución, y en el cual casi no juegan ningún papel realmente esa frustración creo que se va ir acumulando en el tiempo, y puede terminar en cambios muchos más radicales, y mucho más dañinos para la disciplina fiscal y para la discusión de la política fiscal, si cuenta con una manera inteligente de ir abriendo un espacio en el cual se reconoce el papel del aporte que los parlamentarios pueden hacer, dentro de lo que también son sus limitaciones.

## GONZALO VALDIVIA

En beneficio del tiempo, y tratando de aprovechar al máximo la presencia de Mario y todos tengan oportunidad de intervenir, yo les agradecería de que fueran preguntas lo más precisas posible, si es necesario un contexto a la pregunta,.....

### PREGUNTAS

Wally Meza : Como se plantea ..... digamos en esta transparencia parlamentaria en términos regionales. Me refiero prácticamente la presupuesto global ( no entiendo nada).

Respuesta: Si uno analiza la Ley de Presupuestos y va Partida por Partida lo que va a encontrar, es que por lo menos lo que se refiere a la Inversión, prácticamente todas las Inversiones importantes ..... lo que ocurre es que la información digamos más oficial del Presupuesto no se entrega un cuadro consolidado, pero nosotros con Rodrigo todos los años, siempre íbamos produciendo un cuadrito, que resumía la Inversiones, obviamente de los Gobiernos Regionales el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el resto de la Inversiones de Asignación Regional, la Inversiones de Obras Públicas de Vivienda, Salud también esta regionalizada, en realidad todas las Inversiones más importantes están Regionalizadas, están desagregadas como ítem dentro del Subtítulo de Inversión Real, lo que no esta desagregado regionalmente, son más bien los Gastos Corriente, las Transferencias, los Gastos Operaciones, y eso la verdad, mucho de esos gastos no

son posibles desagregar de antemano, porque hay muchos recursos que se asignan sobre la base, de concursos que obviamente no están resueltos antes de que se apruebe el Presupuesto. Pero por lo menos debería a nivel de la Inversión, tú me corregirás Rodrigo, pero yo diría que seguro un 80% de la Inversión Real del Sector Público está desagregada en la propia Ley de Presupuestos.

Wally Mesa      Los Gastos Sociales.

Mario:            Eso no están regionalizados, no están regionalizados ..... privado, en el caso, vamos a tomar un caso importante, en el caso de Educación el principal componente del Gastos son las subvenciones educacionales, que dependen de los alumnos que asisten a clases en cada Región, entonces claro uno puede tener una explicación, al comienzo del año pero no va a saber la realidad hasta que el año ya cerro, ahora en el último informe sobre desarrollo humano en Chile, se hizo ahí un intento por focalizar el gasto social, hay ahí unas cifras que se fueron construyendo, nosotros les entregamos bastante información a Nelsó Irarrazabal, ..... yo creo que no es imposible pero muy difícil poder determinar los .....

Ahora hay países que en la medida que han ido sofisticando su sistema contable presupuestario y países en los cuales la dimensión regional es muy importante por ejemplo, típicamente el caso de España, producen como parte del mismo sistema contable presupuestario, datos en el caso de ellos por región, pero nosotros

todavía creo que estamos muy lejos de eso.

Rodrigo Cuadra

Yo quisiera agregar, que en términos de la transparencia, esa doctrina es lo que he escuchado mucha gente en las regiones, sobre .....

.....

.....

.....

..... Yo creo que habría que reconocer que existe un déficit respecto al conocimiento que tienen las regiones, de los programas que tienen preparado los distintos Ministerios en materia de Inversión y eso se ha ido superando en alguna medida

.....

.....

.....

Pregunta (Personaje no Identificado)

Así como se ido avanzan en esa especie de cuenta Pública que aparece ahora

.....

.....

..... de los distintos servicios público, para efectuar realizaciones el balance financiero.

.....

.....

.....

.....

.....  
 .....  
 .....

Mario

Bueno es que la verdad, yo personalmente soy bastante exceptico, del presupuesto por programa, creo sin embargo si uno mira como a ido evolucionando el Presupuesto, del año 1990 hasta ahora. La verdad que se ha ido programalizando el Presupuesto porque en todo las cosas, en las cuales hay programas importantes, sobre todo cuando tienen financiamiento externo, que son administrado por un Servicio, esos programas son presentados, en un programa presupuestario separado, entonces yo creo que, para todos los programas más importantes, el caso más antiguo de las cadeles, en el caso de Junji, hasta el caso del programa de Capacitación de Jovenes han ido, todos ellos siendo separados en programas presupuestarios, esto siempre con su clasificación economica, por objeto del gasto privado.

y yo creo que quizás en un buen equilibrio, entre la lógica del Presupuesto por programa, y la lógica de la contabilidad por objeto del gasto, por que yo creo que hay que reconoce que en el caso del Presupuesto por Programa es que historicamente, tuvo dos grandes limitaciones en primer lugar que la idea de poder ir viculando una contabilidad sobre la base de programa con indicadores de producción o de resultado, siempre avanzando mucho más, por la primera cureda que por la segunda, en este momento hay muy pocos países que aviendo adoptado el Presupuesto por Programa,

realmente pasaron de la clasificación contable, y segundo que el Presupuesto por programa ha sido muy ..... a momento de necesidades de ajuste fiscal, porque el Presupuesto por programa casi por definición se difunde sólo en la Discusión presupuestaria, y cuando la Discusión presupuestaria se lleva a cuantos menos niños almuerzan en las escuelas, o cuantos alumnos menos se pueden atender en consultorios de salud es muy difícil realmente hacer la Discusión Presupuestaria, y lamentablemente el presupuesto del programa en ese sentido ayuda a medida que la gente lo va aprendiendo a ir escondiendo, ciertos gastos que son candidatos a ser recortados en la Discusión Presupuestaria.

Entonces, yo creo que esas limitaciones siguen hoy día vigentes, y más bien lo que se ha ido desarrollando como orientación alternativo, es justamente el trabajar las áreas donde el presupuesto del programa ..... es por el lado de los indicadores ..... de desempeño de resultado, ..... establecer entre esas dos cosas una relación menos menos mecánica, que esa ..... la que el presupuesto del programa trato de producir en una época en que en fin, algunos ..... un poco distintas a las que hoy día. Por supuesto los programas de fondo, la herramienta que les permitía cruzar la planificación con la Administración Financiera.

Hoy día, esas cosas se han cambiado, pero la preocupación por el tema de los resultados y ligar la

asignación de recursos con resultados, siguió vigente y se ha ido expresando en instrumentos que hoy día son un poco distintos.

Lucy Carvacho (No entendi nada, lo siento)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Mario Bueno yo diría, casi por principio .....  
en aprobar el presupuesto en las Empresas públicas por Ley, es  
contrasentido, por razones obvias digamos -----  
desarrollo de una labor comercial, en la cual la lógica del Presupuesto  
que es la autorización de gasto no tiene realmente mucho sentido  
considerando que los ingresos de las Empresas provienen