

La Importancia del Presupuesto como Instrumento de Política Pública

Luego de casi dos meses de tramitación y de ser visto en Comisión Mixta, la Cámara de Diputados y el Senado despacharon la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2008, la que contempla un crecimiento de 8,9%, implicando un gasto consolidado en torno a US\$ 33.000 millones. Cabe precisar que si se incluyen los recursos asignados a través de créditos, tales como los definidos para CORFO, Ministerio del Interior y Transantiago, este crecimiento podría ser aún mayor y cercano a un 11,4%.

Este año, por primera vez desde que se implementó la regla de balance estructural en 2001, el Presupuesto se elaboró considerando un límite de gastos compatible con un superávit estructural de 0,5% del PIB.

Vale consignar que el hecho de que la discusión presupuestaria fuese en esta ocasión más extensa que en años anteriores permitió que las materias contenidas en el proyecto presentado por el Ejecutivo fuesen analizadas con mayor profundidad, reflejando la voluntad de velar por la calidad del gasto.

Avances

La discusión presupuestaria se concen-

tró en algunas partidas y áreas específicas.

1. Falta de Eficiencia o Focalización

Es importante recordar que este erario es nuevamente uno de los más expansivos de los últimos años, con un crecimiento de 8,9%, que si se incluyen los créditos otorgados vía CORFO, Transantiago y Ministerio del Interior, se debería considerar un 11,4% que sin duda a la luz del actual potencial de crecimiento de la economía chilena, puede generar aún mayores presiones inflacionarias, un mayor ajuste monetario y al mediano plazo una caída en la inversión.

Se destaca Transantiago y EFE. En el caso del Transantiago, no se aprobó el mecanismo de financiamiento propuesto, que implicaba un préstamo para los operadores. En el caso de los recursos para EFE, hay que destacar que el acuerdo logrado acogió la propuesta de la Alianza e implicó aprobar el 80% de los recursos sin modificaciones. Respecto del 20% restante, se acordaron fondos para el primer trimestre de 2008, dejando los recursos para los trimestres restantes en el Tesoro Público para ser suplementados cuando la empresa presente el Plan de Desarrollo 2008-2010, que ha comprometido a más tardar para abril del próximo año.

2. Falta de Transparencia

Otro aspecto a destacar son los avances consensuados para continuar mejorando el proceso presupuestario. En particular, se legisló para que la DIPRES informe trimestralmente, en base al Registro Central de Colabo-

En esta Edición:

- La Importancia del Presupuesto como Instrumento de Política Pública
- Transparencia y Gobiernos Regionales

radores del Estado, sobre las asignaciones directas ejecutadas en el período a nivel de programa y el procedimiento utilizado en su asignación. Dicha Dirección, además, deberá emitir informes trimestrales sobre los Activos Financieros del Tesoro Público, el Fondo de Reserva de Pensiones y el Fondo de Estabilización Económica y Social. Asimismo, los órganos y servicios públicos de la administración civil del Estado incluidos en la Ley de Presupuestos deberán remitir a la Biblioteca del Congreso Nacional, dentro de los 180 días siguientes a su aprobación, una copia de los informes contratados externamente en el marco de la asignación para gastos por concepto de estudios e investigaciones.

3. Control de Gestión

Asimismo, cabe destacar que como parte de la discusión presupuestaria también se suscribió un Protocolo que busca aumentar permanentemente la calidad de las políticas públicas. Este protocolo, entre otras materias, especifica las 35 evaluaciones que el sistema de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda compromete para 2008.

Entre ellas, se destaca la evaluación de los Programas de Atención a Víctimas, de los Programas de Perfeccionamiento Docente para Profesionales de la Educación, del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes y de la institucionalidad pública del sector pesquero.

No obstante lo anterior, hoy en día, las evaluaciones de los programas gubernamentales se traducen en compromisos, utilizados posteriormente como indicadores de gestión a la institución pública responsable del programa en cuestión. Las estadísticas del cumplimiento de los compromisos al 31 de diciembre de 2006 para aquellos programas evaluados entre los años 1999 y 2006 dan cuenta que para un total de 146 programas, 21% de los compromisos adquiridos continúan parcialmente cumpli-

dos o definitivamente sin cumplir, mientras que 89% de los indicadores de desempeño están cumplidos.

En este sentido, se desconoce la brecha existente entre las recomendaciones efectuadas por los expertos independientes y los indicadores de gestión elaborados posteriormente a partir de éstas, dado que finalmente son estos indicadores los que determinan el desempeño de los programas gubernamentales y la supuesta eficiencia asociada al uso de los recursos públicos. Por ello, parece trascendental conocer esta información.

Sólo así se podrá dimensionar el real nivel de exigencia (y por ende, el esfuerzo realmente realizado) en el cumplimiento del compromiso de realizar un gasto eficiente del que se hace alarde con las cifras mostradas por el Gobierno en términos de gestión.

Adicionalmente, para evaluar el manejo eficiente de los recursos públicos (la

calidad del gasto), parece necesario contar con información que permita transparentar el presupuesto no sólo en términos de ministerio y servicio, como actualmente se conoce. Hoy en día, muchos programas gubernamentales cuentan con fuentes de financiamiento que comprenden diversas instituciones públicas.

Actualmente, resulta inmanejable realizar un seguimiento a la evolución del presupuesto relacionado a un programa particular. Por esta razón, y pensando en una sociedad cada vez más transparente, sobre todo en lo que dice relación con el manejo de los recursos de todos los chilenos, la idea de avanzar hacia un presupuesto público en términos de programa parece cada vez más necesaria. Pensando en esta idea, al menos en el corto plazo, parece necesario contar con un “mapa presupuestario o diagrama de flujos del presupuesto” (total y por beneficiario) para las fuen-

Este año, por primera vez desde que se implementó la regla de balance estructural en 2001, el Presupuesto se elaboró considerando un límite de gastos compatible con un superávit estructural de 0,5% del PIB.

tes de financiamiento de diversos programas gubernamentales.

A lo largo de 11 años de existencia, incluyendo parte del ciclo 2007, la evaluación de programas gubernamentales ha cubierto 233 evaluaciones EPG y EI. Estos han implicado anualmente un total de recursos cercano a \$2.297 miles de millones, lo que representa una cobertura del 66% del total del presupuesto factible de expresar como programa y por lo tanto factible de ser sometido a las evaluaciones de programas.

Rol de la Alianza

Por otro lado, cabe señalar que durante estos dos meses, el trabajo legislativo realizado por los parlamentarios de la Alianza fue particularmente destacado. En efecto, con el objeto de reforzar el control ciudadano e institucional sobre cómo se gastan los dineros de todos los chilenos, la Alianza diseñó un equipo de apoyo técnico en cada una de las áreas del presupuesto. Ellos estuvieron compuestos por diputados expertos en cada tema según los ministerios, quienes estuvieron al servicio y en coordinación con los Senadores a cargo de cada uno de las partidas. Asimismo, estos equipos políticos y técnicos realizaron un riguroso estudio y análisis de cada una de las partidas con el objeto de realizar un catastro detallado de cada uno de los programas que presentaban graves problemas (como corrupción o uso político); aquellos que deban ser modificados (por falta de transparencia, eficiencia o focalización) y aquellos que no presentan grandes observaciones. Vale decir, se diseñó un semáforo presupuestario.

Desafíos Pendientes

Ahora bien, en este periodo de tramitación hubo instancias dignas de destacar por que marcaron un hito legislativo, institucional y

político. En la segunda instancia legislativa, el Senado logró aprobar más de 100 indicaciones que establecían que la ley de presupuestos 2008 contenga un límite máximo de gasto en todos aquellos ítems en los que no aparece explicitado este aspecto. La aprobación de este centenar de indicaciones (en todas las partidas) no tuvo precedentes en la historia legislativa de los últimos 17 años, y su importancia institucional, económica y jurídica es muy superior a los rechazos de las partidas de Transantiago, EFE, SEP, y otras.

Indicaciones que se Proponían Limitar

Los parlamentarios de la Alianza desde hace más de una década han presentado indicaciones al articulado del proyecto de ley de presupuestos, para incorporar dentro de las materias sobre las cuales existe obligación de informar por parte de la Dirección de Presupuestos, lo referente a la ejecución de las glosas.

- **Gastos en horas extraordinarias:** Aquí se precisa que la cantidad de recursos asignados por dicho concepto constituye un gasto máximo.
- **Gastos en convenios con personas naturales (honorarios):** Aquí se precisa que la cantidad que se autoriza gastar por este concepto constituye gasto máximo.
- **Gastos en Capacitación y Perfeccionamiento:** Aquí se busca precisar que los recursos aprobados constituyen un gasto máximo.
- **Gastos Reservados y de Representación, cuando corresponda:** Se busca precisar que los montos involucrados y autorizados en estos gastos constituyen un gasto máximo.
- En general, en todos aquellos casos en los que se asigna, vía glosa, una cantidad determinada de recursos para ser destinadas a una finalidad precisa, también se busca que esa cantidad sea lo máximo autorizado.

El fundamento detrás de estas indicaciones es que, en conformidad con el sistema legal vigente, en particular con la Ley de Ad-

ministración Financiera del Estado (D.L. N° 1263, en su artículo 11), el proyecto de presupuesto del sector público consista en una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado.

Por esta razón, los parlamentarios de la Alianza desde hace más de una década han presentado indicaciones al articulado del proyecto de ley de presupuestos, para incorporar dentro de las materias sobre las cuales existe obligación de informar por parte de la Dirección de Presupuestos, lo referente a la ejecución de las glosas.

El gobierno de turno siempre ha reasignado recursos de un sector a otro, sin sujetarse a la ley de presupuesto (en gastos en convenios con personas naturales, horas extraordinarias y capacitación y perfeccionamiento, se gasta una cantidad de recursos superior a la autorizada en cada una de las partidas presupuestarias). En este sentido, dicha ley ha sido sólo “indicativa” pudiendo vulnerarse con toda facilidad, ya que el gasto siempre se entendió como una estimación y no como un límite.

Aunque en la Comisión Mixta y en tercer trámite estas indicaciones fueron rechazadas, es importante destacar la trascendencia de esta aprobación parcial, ya que el presupuesto debería ser un instrumento de política pública que fije límite a quien administra el gasto del dinero de todos los chilenos, elemento fundamental en toda democracia moderna.

Ahora bien, el Ministro de Hacienda calificó este tope aprobado en segunda instancia como un “asunto técnico de orden secundario” y como una limitación sin sentido, toda vez que sería necesaria la flexibilidad presupuestaria a la hora de ejecutar el gasto oportunamente,

respondiendo a las necesidades cambiantes de las personas. Así, se plantean como ejemplo, los recursos que requieren los servicios de salud para contratar más personal en períodos de emergencia en invierno o en el caso de la ONEMI para los mismos efectos. Sin embargo, aquí es posible avanzar hacia una institucionalidad ad hoc que permita la presentación de proyectos de ley por parte del Ejecutivo que permitan hacer frente a necesidades de recursos tan urgentes como las señaladas.

Otro aspecto que logró salvar el Ejecutivo durante el trabajo de la Comisión Mixta fueron los recursos que se habían recortado al Ministerio Secretaría General de Gobierno. Se trataba de los dineros asignados a las División de Organizaciones Sociales, los proyectos de seguimiento de políticas públicas y el apoyo a las organizaciones sociales. Todos estos aspectos habían sido rechazados en tercer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, pero luego sirvieron como carta de negociación de la oposición durante la Comisión Mixta. Se llegó a un acuerdo político con el oficialismo en la Comisión Mixta donde se comprometieron a restituir estos dineros y facultades al Ejecutivo, a cambio de aprobar íntegramente la

indicación, aprobada previamente en el Senado que limitaba y prohibía actividades proselitistas a los funcionarios públicos. En este último punto, eso sí se ha ingresado un requerimiento al Tribunal Constitucional, cuyo resultado aún se desconoce.

Conclusiones

El actual contexto de crisis financiera internacional entregaba nuevos antecedentes que requerían una mayor prudencia fiscal. Es importante recordar que este erario es nuevamente uno de los más expansivos de los

Cabe mencionar que en este periodo de tramitación del presupuesto hubo instancias dignas de destacar porque marcaron un hito legislativo, institucional y político. Desde el punto de vista legislativo, en la segunda instancia, el Senado logró aprobar más de 100 indicaciones que establecían que la ley de presupuestos 2008 contenga un límite máximo de gasto en todos aquellos ítem en los que no aparece explicitado este aspecto.

últimos años, con un crecimiento de 8,9%, que si se incluyen los créditos otorgados vía CORFO, Transantiago y Ministerio del Interior, se debería considerar un 11,4% que sin duda a la luz del actual potencial de crecimiento de la economía chilena, puede generar aún mayores presiones inflacionarias, un mayor ajuste monetario y al mediano plazo una caída en la inversión. Por lo tanto, es sintomático que a partir de este contexto las cifras generales no se apreció un mayor liderazgo por parte del Gobierno para limitar las necesidades fiscales que se han generado frente a la holgura presupuestaria y las presiones políticas.

Ahora bien, parece acertada la decisión de aumentar el número anual de programas gubernamentales a evaluar. No queda más que apoyar y procurar que se cumpla el anuncio realizado por Hacienda que asegura que durante la actual administración se evaluarían más de la mitad de los programas fiscales, lo que implicaría que a partir de 2008 cerca de 35 iniciativas gubernamentales serán sometidas a la consideración de expertos independientes.

Sin embargo, no parece correcto descansar sólo en la evaluación de los programas, se debería avanzar un paso más, en términos de procurar que las evaluaciones realizadas por expertos independientes sean una real herramienta en términos de control de gestión a los recursos fiscales desembolsados año tras año.

Por último, cabe mencionar que en este periodo de tramitación del presupuesto hubo instancias dignas de destacar porque marcaron un hito legislativo, institucional y político. Desde el punto de vista legislativo, en la segunda instancia, el Senado logró aprobar más de 100 indicaciones que establecían que la ley de presupuestos 2008 contenga un límite máximo de gasto en todos aquellos ítem en los que no aparece explicitado este aspecto.

La aprobación de este centenar de indicaciones tuvo una importancia institucional, económica y jurídica muy superior a los rechazos de las partidas de Transantiago, EFE, SEP, y otras. Desde el punto de vista político, es importante señalar el nivel de unidad y coordinación del trabajo de la Alianza.

Con el objeto de reforzar el control ciudadano e institucional sobre la forma en que se gastan los dineros de todos los chilenos, la coalición opositora diseñó con anticipación un equipo de apoyo técnico en cada una de las áreas del presupuesto, lo que permitió dar un mayor impulso y eficiencia al trabajo legislativo•

No queda más que apoyar y procurar que se cumpla el anuncio realizado por Hacienda que asegura que durante la actual administración se evaluarían más de la mitad de los programas fiscales, lo que implicaría que a partir de 2008 cerca de 35 iniciativas gubernamentales serán sometidas a la consideración de expertos independientes.