

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269, Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

Serie Estudios Socio/Económicos N° 5

INSTITUCIONALIDAD Y DESEMPEÑO FISCAL: UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA DE CHILE EN LOS 90

Joaquín Vial

Octubre de 2001

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264), tiene EL propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

INSTITUCIONALIDAD Y DESEMPEÑO FISCAL: UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA DE CHILE EN LOS 90

Joaquín Vial

Resumen

En los últimos años ha surgido una importante corriente que vincula los resultados macroeconómicos de la política fiscal con características de la institucionalidad de los respectivos países. Dentro de los factores que se señalan como gravitantes está la verticalidad en las decisiones macro-financieras del Estado, la transparencia en la información y procedimientos y la existencia de leyes que imponen restricciones ex-ante sobre algunos agregados fiscales.

El presente documento examina las instituciones chilenas en los procesos de formación de leyes y la transparencia en los procedimientos de asignación de recursos, ilustrando su importancia en episodios claves que ayudan a ilustrar su relevancia en el logro de los buenos resultados fiscales observados en los 90.

Se concluye que Chile cuenta con procedimientos muy jerarquizados en las decisiones fiscales con impacto macro-económico, lo que otorga un poder y una responsabilidad excepcional en el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en la determinación de los agregados fiscales. También se destaca los importantes avances para vincular la asignación de recursos a objetivos y metas claras y conocidas, así como la generación y difusión masiva de información fundamental para una asignación transparente de los recursos públicos.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	1
I. EL MARCO DE REFERENCIA	3
1. Bases de la institucionalidad fiscal chilena	3
2. ¿Que condiciones debe cumplir la institucionalidad para facilitar un buen funcionamiento de la política fiscal?	7
II FORMULACIÓN DE LEYES ECONÓMICAS	9
1. La preparación de las leyes en el Poder ejecutivo durante los 90	10
2. El rol del Congreso en la legislación con impacto económico	25
III. TRANSPARENCIA FISCAL Y DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO	32
IV. COMENTARIOS FINALES	34
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INSTITUCIONALIDAD Y DESEMPEÑO FISCAL: UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA DE CHILE EN LOS 90

Joaquín Vial¹
Mayo 2001

INTRODUCCIÓN

Una cantidad importante de investigaciones recientes otorga una importancia significativa a las instituciones en la determinación de los resultados macroeconómicos de la política fiscal². Dentro de los temas que aparecen como los más relevantes se destacan el rol de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la definición del presupuesto, el papel del Ministerio de Finanzas en la preparación de éste, la forma como se organiza el proceso de formulación del presupuesto, los mecanismos de administración del presupuesto durante el año, los márgenes de flexibilidad de las autoridades para reasignar recursos para enfrentar contingencias no previstas, el financiamiento de las nuevas leyes que entran en vigencia durante el período presupuestario, la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos del Gobierno y de las metas operativas de cada una de las instituciones públicas, el rol de los gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos, el control presupuestario de las empresas públicas y los mecanismos que regulan las transferencias entre ellas y el Gobierno Central, etc. Todos estos son temas que juegan un rol determinante en el juego de poderes que determina la asignación de recursos públicos y, por ende, en la coherencia entre dicha asignación y los objetivos y metas que se han planteado las autoridades, tanto para el corto como para el mediano plazo. La forma como se distribuye el poder y las responsabilidades en este proceso sería un factor clave para que se imponga una lógica macroeconómica en la determinación de los montos agregados del gasto.

¹ Este documento forma parte del programa de investigaciones de CIEPLAN. Agradezco los aportes de los profesionales de la DIPRES quienes me educaron en muchas de estas materias. Particular mención merecen Sergio Granados, Ramón Figueroa, Carlos Salineros, Osvaldo del Valle, Verónica Lara y Rodolfo Sepúlveda. Los juicios vertidos aquí no comprometen a la Dirección de Presupuestos ni a ninguno de los nombrados.

² Poterba y Von Hagen (1999) contiene una revisión muy completa de los avances en la materia. Alesina et al. (1999) es un ejercicio pionero para América Latina que posteriormente es extendido en Stein et al. (1999). Ayala y Perotti (2000) realizan una aplicación muy interesante de este enfoque al análisis de la institucionalidad presupuestaria colombiana .

El punto de partida de este análisis es el supuesto que las diversas instituciones que participan en este proceso tienen misiones y objetivos diferentes, lo que implica comportamientos distintos cuando se enfrentan a la decisión de definir el monto global de gasto y la asignación de los recursos públicos. En esta perspectiva se estima que el Gobierno es capaz de tener una visión de conjunto del país, razón por la cual otorga una mayor importancia al logro de objetivos macroeconómicos con relación a temas sectoriales o regionales. En el Congreso, en cambio, se tiende a generar mayorías mediante la agregación de temas parciales, lo que generalmente resulta en iniciativas incompatibles con la mantención de las restricciones que impone la política macroeconómica: cada parlamentario se debe a su zona o región y por ende está dispuesto a transar “favores recíprocos” con otros parlamentarios para formar coaliciones que finalmente terminan presionando por mayor gasto y donde el costo de esas decisiones es posterior, abstracto y además se comparte con toda la sociedad (Weingast et al. , 1981). Dentro del Poder Ejecutivo también se tiende a generar una dinámica similar, por lo que resulta fundamental el control del proceso de asignación de recursos por el Ministro de Hacienda, que por su función es quién determina los montos globales de gasto compatibles con las restricciones de financiamiento y el logro de los objetivos globales de la política económica (Alesina y Perotti, 1999).

Dentro de las muchas transformaciones que ha experimentado Chile en las últimas décadas, una de las más sobresalientes es justamente el hecho de que la política fiscal ha contribuido efectivamente al logro de los objetivos macroeconómicos de las autoridades y ha compatibilizado con éxito los requerimientos micro-sectoriales con las restricciones que ha impuesto la política macroeconómica. Simplemente a manera de ejemplo, cabe señalar que en los rankings de competitividad que se publican en el Global Competitiveness Report, Chile ha estado consistentemente ubicado entre los países mejor calificados a nivel mundial por su política fiscal. Esto representa una diferencia importante con lo ocurrido en décadas anteriores, cuando los desequilibrios en las finanzas públicas contribuían a acentuar los ciclos de una economía ya muy volátil por su fuerte dependencia del cobre.

En la década de los 90 se ha iniciado un debate acerca de la necesidad de hacer más transparente y eficiente la asignación de recursos públicos, recogiendo la experiencia de países desarrollados que han emprendido profundas reformas fiscales con un doble objetivo: reducir los déficit públicos, por una parte, y mejorar la eficiencia

en la asignación de recursos, por otra. Sin embargo, no se aprecia una discusión similar en lo que concierne a los arreglos institucionales y conductas que facilitan el logro de una política fiscal consistente con los objetivos de la política macro. Una explicación posible es que después de más de una década de superávits fiscales, este tipo de resultados pasa a ser parte del “paisaje económico habitual” y se tiende a considerar como garantizado.

En este trabajo analizaremos la experiencia de la política y las instituciones fiscales chilenas en los 90s, con un foco especial en el período 1997-99, para identificar aquellos elementos que han jugado un rol importante para el logro de los objetivos de la política macroeconómica. Junto con ello se intenta identificar algunas debilidades y deficiencias del sistema actual avanzando algunas propuestas para corregirlas.

I. EL MARCO DE REFERENCIA

1 Bases de la institucionalidad fiscal chilena

Chile hizo una importante reforma fiscal a mediados de los años 70 que, entre otras cosas, generó un marco institucional y contable que puso a la Administración Financiera del Estado en un nivel de excelencia a nivel mundial. Su eficacia para el logro de un manejo fiscal sano quedó plenamente comprobada, no sólo durante el período del Gobierno Militar, sino también después que las instituciones democráticas recuperaron su rol en 1990. Esto no es un logro menor: sucesivos gobiernos intentaron reformas de este tipo en períodos previos, sin lograr dicho objetivo, y los desequilibrios en las finanzas públicas incidieron significativamente en las altas tasas de inflación y la severa vulnerabilidad a perturbaciones externas a que estuvo sometida la economía chilena durante décadas.

En lo sustantivo, las reformas fiscales del año 1975 unificaron el control de las finanzas públicas (tanto del Gobierno Central como en las empresas públicas) en el

Ministerio de Hacienda y específicamente en la Dirección de Presupuestos³. Además ellas definieron e integraron el marco contable y presupuestario, ampliando la cobertura del presupuesto para incluir todos los ingresos y gastos de las entidades públicas. Al mismo tiempo se dejó claramente establecido que la responsabilidad por la gestión del Estado, que recae en el Poder Ejecutivo, estaba respaldada por las necesarias atribuciones tanto en la formulación de leyes con impacto económico, como, muy especialmente, en la definición del nivel máximo de gastos y de su composición en el momento de formular el presupuesto. Asimismo, se reconoció la necesidad de dotar al Ejecutivo de márgenes de flexibilidad necesarios para una adecuada administración del presupuesto durante el año. Todo esto fue complementado y reforzado por la Constitución del año 1980 y fue refrendado por el fallo del Tribunal Constitucional del año 1997 relativo a la constitucionalidad de las normas sobre flexibilidad en la administración presupuestaria.

Este marco general está contenido en La ley de Administración Financiera del Estado (DL 1263 de 1975), que fue complementada por las normas de la Constitución de 1980 relativas a la iniciativa en proyectos de ley y a la tramitación y aprobación del presupuesto.

Cabe mencionar que en 1974 también se hizo una profunda reforma tributaria, que reemplazó el impuesto a la compraventa por el IVA y generó mecanismos de indexación que resultaron fundamentales para preservar la solvencia fiscal en períodos de inflación intermedia y alta. Paralelamente se hizo una profunda reforma a la operación de las empresas públicas, privatizando o restituyendo a sus dueños aquellas que empresas que habían caído bajo control del Estado a comienzos de los 70⁴.

En el caso de Chile no existen normas explícitas que limiten la política fiscal de manera ex-ante, salvo en lo que respecta a las autorizaciones legales que requiere el Ejecutivo para endeudarse con el exterior, y las disposiciones que obligan a que cualquier gasto que se apruebe en el Presupuesto o en otras leyes debe contemplar un financiamiento claramente establecido. Metas cuantitativas que fijen límites al déficit fiscal o a otras variables fiscales no han sido utilizadas en las últimas décadas y ello no

³ Para mayores antecedentes véase Dirección de Presupuestos (1974) y Secretaria General de la Presidencia (1997).

⁴ Para mayores detalles véase Arellano y Marfán (1987) y Larraín y Vergara (2000).

ha afectado el logro de continuos superávits⁵. En cambio, se ha construido una legislación que claramente concentra las responsabilidades por el manejo financiero del Estado en el Poder Ejecutivo y, dentro de éste, en el Ministro de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en particular.

En el caso de la Ley de Presupuestos esto se ve muy claramente reflejado tanto en la preparación del proyecto de ley en el Ejecutivo, como durante su tramitación legislativa. Durante la preparación del proyecto es el Ministro de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, quién fija los marcos globales de gasto y los montos y fuentes de financiamiento a las diversas reparticiones públicas. Él conduce además las conversaciones con los demás ministerios y, en general, durante los 80 y 90 ha ejercido un claro liderazgo de todo el proceso, dentro de un sistema fuertemente centralizado, donde el Presidente de la República es quien toma las decisiones finales en todas las materias importantes de política gubernamental. Si bien existe un claro respaldo legal a las atribuciones del Ministro de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (DL 1263 de 1975) y en la Ley Orgánica de la Dirección de Presupuestos y en otros cuerpos legales, es claro que en un régimen como el chileno, esto depende críticamente del respaldo que el Presidente de la República otorgue a su Ministro de Hacienda, especialmente frente a conflictos y controversias por asignación de fondos con ministros sectoriales.

En el caso del trámite legislativo, la Constitución de 1980 concentra claramente las responsabilidades por la conducción del Estado en el Poder Ejecutivo y consecuentemente le otorga una clara primacía a éste en materias presupuestarias. Ello se ve reflejado, entre otras cosas, en las siguientes características de la tramitación del proyecto de ley de presupuesto en Chile:

- El Congreso Nacional tiene un plazo perentorio de 60 días para despachar en su totalidad la ley, entrando en vigencia el proyecto enviado por el Ejecutivo en caso contrario⁶.

⁵ Esto sería consistente con la tesis de Alesina y Perotti (1999) quienes claramente asignan la preeminencia a los procedimientos sobre las leyes con metas cuantitativas.

⁶ Entre los constitucionalistas existen discrepancias sobre el significado exacto del término "despacho de la ley", e incluso algunos han sostenido que habrían dudas respecto de cual es el presupuesto que debiera entrar en vigencia si ya hay un proyecto aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados.

- El cálculo de ingresos es conocido por el Congreso Nacional, pero no es votado. En Chile la legislación tributaria se entiende como de carácter “permanente”, por lo que no puede ser alterada por la Ley de Presupuestos a diferencia de lo que ocurre en otros países, especialmente en aquellos de sistema parlamentario.
- El Congreso Nacional no tiene atribuciones para aumentar los montos de gastos ni para introducir nuevas partidas. En la práctica, sólo puede aprobar o reducir los montos propuestos por el Ejecutivo, pero en una interpretación estricta de la Constitución, no los puede eliminar o llevar a un monto tal que impidan el ejercicio de las funciones que el Ejecutivo quiere desempeñar a través de esa asignación de fondos. En el caso de partidas de gastos que corresponden a asignaciones para cubrir compromisos derivados de leyes permanentes (pagos de pensiones, remuneraciones del personal de planta, servicio de la deuda, etc.) el Congreso Nacional no puede rebajar los montos propuestos⁷

El hecho que la Constitución otorgue tantas “ventajas” al Ejecutivo en la discusión presupuestaria va aparejado con el hecho de que la totalidad de la responsabilidad por la gestión macroeconómica recaerá también en el Ejecutivo y, en particular, en la persona del Ministro de Hacienda, quién inicia la discusión presupuestaria con una rendición de cuentas sobre el “Estado de la Hacienda Pública”. Por cierto, los equilibrios políticos en el Congreso Nacional, las diferentes interpretaciones de aspectos claves de la Constitución y, lo que es más importante, el hecho que el Ejecutivo requiere de la colaboración del Congreso para aprobar otras leyes, hace que el trámite legislativo en los hechos sea bastante más equilibrado que lo que sugiere una mera lectura de las atribuciones legales de uno y otro Poder del Estado.

Por cierto el marco institucional no puede ser la única explicación de la notable mejora en el desempeño fiscal chileno a partir de la segunda mitad de los años 70, pero sin duda es un factor a considerar en cualquier análisis de este fenómeno, que aparece

⁷ En la Ley de Presupuestos del año 2000, los gastos fijos derivados de leyes permanentes ascendieron a un 66% del total. Nótese que en estos casos el Ejecutivo está obligado por esas mismas leyes a proveer los recursos para efectuar los pagos, por lo que no hay espacios reales de discrecionalidad ni para el Ejecutivo ni el Legislativo en estas materias.

reflejado en el Cuadro 1. Quizás si lo más destacable es que la mejora en las finanzas públicas chilenas se ha mantenido, a pesar de los cambios institucionales y políticos que han tenido lugar desde 1975 a la fecha, período en el cual el marco legal ha permanecido estable con muy pocas alteraciones y la carga tributaria como porcentaje del PIB cayó de niveles en torno al 20% a fines de los 70s y primera mitad de los 80s a cifras entre 18% y 19% en los 90s. Es indudable que la experiencia de décadas anteriores y la fuerte convicción que la grave crisis económica de comienzos de los setenta fue causada en una proporción importante por la exacerbación de agudos desajustes, particularmente en el área de la política fiscal, ha sido un factor clave para aunar voluntades en pos de una política fiscal responsable⁸. No es casualidad que los países que pasaron por las peores situaciones de crisis económica y política en los 70s y 80s sido los que más avances han mostrado en la consolidación de una inflación baja y estable, así como una mayor disciplina fiscal. Los casos de Bolivia, Chile y Argentina, para citar los más cercanos, son una demostración clara que las sociedades democráticas son capaces de aprender de los errores del pasado, creando las condiciones políticas para hacer los ajustes requeridos para mantener la estabilidad macroeconómica, incluso bajo condiciones externas muy adversas⁹.

2 ¿Qué condiciones debe cumplir la institucionalidad para facilitar un buen funcionamiento de la política fiscal?

La literatura teórica enfatiza algunos principios generales, que han sido bastante útiles para encontrar una vinculación entre institucionalidad presupuestaria y desempeño fiscal. Por ejemplo, Alesina et al. (1999), sobre la base de estudios previos para países desarrollados, así como para diversos estados en los Estados Unidos, exploran tres factores¹⁰:

- Restricciones globales, como límites explícitos al gasto, autorizaciones legales para incurrir en compromisos financieros más allá del período presupuestario, normas sobre presupuesto equilibrado, obligan a

⁸ Existe una amplia documentación de esto. Véase por ejemplo Juan Carlos Méndez (1979) y las exposiciones anuales sobre el Estado de la Hacienda Pública de los respectivos ministros de hacienda durante el período 1990 a 1999.

⁹ En este sentido se podría afirmar que no solo las instituciones son endógenas, en la terminología de Alesina y Perotti (1999), sino también la conducta de los líderes políticos.

¹⁰ Alesina y Perotti (1999) enfatizan la importancia de los procedimientos por encima de la existencia de leyes con metas numéricas para el déficit fiscal. La transparencia es considerada como esencial para que esos procedimientos sean eficaces.

- explicitar criterios y a debatir en el Congreso Nacional aspectos cruciales de la política fiscal macroeconómica.
- Se supone que un sistema jerarquizado de toma de decisiones sobre política fiscal, en que el Ministro de Hacienda tiene una clara conducción del proceso en el período preparatorio y durante la tramitación legislativa del presupuesto, facilita el respeto de las restricciones globales. Una dilución de responsabilidades, ya sea al interior del Ejecutivo o entre éste y el Legislativo, tiende a disminuir la capacidad para que las restricciones globales que impone la política macroeconómica actúen como marco ordenador del proceso. En un esquema “colegiado” ellas pasan a ser uno entre muchos objetivos que compiten por la asignación de recursos fiscales.
 - La transparencia en la información obliga a comportamientos consistentes, en los que el discurso público debe coincidir con las políticas y, al mismo tiempo, permite que terceros sean capaces de evaluar dicha consistencia a partir de información pública disponible.

Por cierto todos estos criterios generales admiten ciertas calificaciones en su aplicación práctica. Un exceso de reglas o normas que no son realistas tiende a generar comportamientos perversos y en vez de forzar las conductas deseadas, tiende a desvalorizar las leyes y normas. La mayoría de los países latinoamericanos conoce ejemplos en que normas supuestamente estrictas son sobrepasadas cotidianamente porque su aplicación literal simplemente no es realista dadas las prácticas ampliamente utilizadas y aceptadas (o toleradas) por la sociedad. Un sistema altamente jerarquizado puede ser un desastre si las autoridades económicas del Ejecutivo no tienen una clara concepción de los requerimientos que la política macroeconómica general impone a la política fiscal. La transparencia puede ser un problema en el corto plazo cuando los líderes políticos no tienen una valoración clara de las metas de la política fiscal.

Sobre la base de estos criterios, y a partir de una encuesta realizada a los directores de presupuestos de 20 países de América Latina y el Caribe, ellos construyen un índice que es usado posteriormente en regresiones de corte transversal y de panel, para verificar la existencia de una relación positiva entre esas 3 características de la institucionalidad fiscal y el desempeño medido por el superávit primario (superávit corriente, excluyendo el pago de intereses). En sus regresiones ellos encuentran una

relación robusta entre la calidad de las instituciones fiscales y el desempeño de la política fiscal¹¹.

Una perspectiva simplista diría que una institucionalidad probada que ha dado buenos resultados macroeconómicos por más de una década, bajo diferentes regímenes políticos, no necesita cambios. La realidad es un poco más compleja. Por una parte esta misma institucionalidad que ha permitido un buen manejo macroeconómico adolece de problemas prácticos que dificultan una buena asignación de recursos¹². Por otro lado, con el paso del tiempo se van olvidando los traumas del pasado y también van cambiando los equilibrios políticos que han dado sustento hasta ahora a un buen manejo fiscal. De allí que sea conveniente revisar esta institucionalidad, así como los cambios introducidos a la fecha, para revalorar aquellos aspectos que es necesario preservar y, en la medida que sea conveniente, introducir algunos cambios. Al final, lo que interesa es contribuir a consolidar un conjunto de reglas, instituciones y conductas que sean apropiadas para que durante las próximas décadas Chile pueda mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y, al mismo tiempo, mantener un desempeño fiscal macroeconómico tan bueno como el que puede exhibir en los 90s.

En lo que sigue en las próximas secciones nos vamos a concentrar en los procesos y responsabilidades en la formulación de leyes económicas y, en particular de la Ley de Presupuestos. Esto no agota la discusión sobre el tema. Otros aspectos a analizar, pero que no examinaremos en esta oportunidad, dicen relación con el marco institucional para la ejecución presupuestaria y mecanismos de control y con las señales e incentivos para la gestión financiera.

II. FORMULACIÓN DE LEYES ECONÓMICAS

En esta sección organizaremos la discusión examinando separadamente el proceso de preparación de leyes al interior del Ejecutivo, distinguiendo entre la Ley de

¹¹ Chile aparece entre el número 1 y 4 del ranking construido a partir de diferentes ponderaciones de los subíndices que dan origen al índice general de instituciones.

¹² Ver Vial (1999) para una enumeración de los problemas identificados por la propia Dirección de Presupuestos en estas materias.

Presupuestos y el resto de la legislación con impacto económico. Posteriormente haremos lo propio en relación a la tramitación de estas leyes en el Congreso Nacional.

1 La preparación de las leyes en el Poder Ejecutivo durante los 90

1.1. *Preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto en el Ejecutivo:* Durante el Gobierno Militar el Presupuesto se preparaba “a puertas cerradas” en la Dirección de Presupuestos, en consulta con el Ministro de Hacienda. Dadas las características del régimen imperante, el margen de maniobra de los ministros sectoriales era mínimo. En todo caso, y aprovechando las facilidades para legislar sin tener que pasar por discusión parlamentaria, se hizo una práctica habitual en esa época el construir leyes de presupuestos que subestimaban sistemáticamente las necesidades de gasto, de manera que por la vía de suplementos se regulaba el gasto a partir de una posición inicial fuertemente restrictiva, lo que daba aun mayor poder al Ministro de Hacienda. Esto era posible gracias a la existencia de una Dirección de Presupuestos muy profesionalizada, con un profundo conocimiento de la situación financiera de las instituciones del Estado y con una fuerte tradición de control de gastos¹³.

Esta situación cambia en 1990 con la llegada de la democracia y el funcionamiento normal del Congreso, y con un Poder Ejecutivo gobernado por una coalición de partidos políticos, un fenómeno que en la historia democrática previa al golpe había sido poco exitosa en el manejo de las finanzas públicas. La situación se vio complicada además por la existencia de un fuerte déficit en la Ley de Presupuestos del año 1990 derivado de una severa subestimación de los impactos adversos sobre los ingresos tributarios de los cambios en el Impuesto de Primera Categoría que entraron en vigencia semanas antes del cambio de gobierno¹⁴.

Enfrentadas a esta situación imprevista las nuevas autoridades optaron por innovar lo menos posible en materia de procedimientos, manteniendo un fuerte control centralizado en el manejo del presupuesto, que se vio legitimado por la necesidad de enfrentar la emergencia. Por otra parte, las nuevas autoridades económicas habían

¹³ Un mérito importante de los Directores de Presupuestos de los años 70 y 80 fue el mantener los cuadros profesionales y técnicos de la Dirección, a pesar de saber que la mayoría del personal era hostil al Gobierno Militar.

¹⁴ Para mayores antecedentes sobre esta situación ver A. Foxley (1990) y M. Marfan (1998).

tenido un rol preponderante en el diseño de la estrategia política-económica del nuevo gobierno y habían generado un fuerte apoyo y respaldo a la idea de consolidar un manejo ordenado de la economía, avanzando gradualmente en la satisfacción de demandas sociales, que eran parte esencial de la plataforma electoral de la coalición gobernante, sólo una vez que entrara en vigencia una Reforma Tributaria que restableciera al menos parcialmente los ingresos perdidos por las rebajas de impuestos aplicadas al final del período militar¹⁵. Esto último se logró en un plazo record, lo que permitió otorgar algunos suplementos de gastos durante el segundo semestre de 1990, aliviando así las tensiones internas. La discusión del Presupuesto siguió siendo centralizada, con una fuerte preeminencia del Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos. La crisis del petróleo a fines del año 90 creó condiciones para consolidar dicha preeminencia.

A partir del segundo semestre de 1991 la economía entró en un proceso de acelerada expansión económica, lo que junto con la reforma tributaria del 90 generó espacios para expandir el gasto público y, al mismo tiempo, ampliar el superávit del gobierno. El relajamiento de la emergencia económica y el natural proceso de aprendizaje de las autoridades sectoriales derivó en una presión creciente por mayor participación en la formulación del presupuesto. Sin embargo, el fuerte apoyo del Presidente Aylwin, y una excelente coordinación entre los ministros encargados de la coordinación política del Gobierno con el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos, permitió mantener los rasgos centrales del sistema con muy pocas variaciones.

El proceso de preparación del presupuesto al interior del Ejecutivo comenzaba en abril, cuando la Dirección de Presupuestos definía los parámetros generales del presupuesto en la confección de un presupuesto exploratorio, que se usaba como base para definir los marcos globales de gasto y de aporte fiscal a las instituciones. Estas cifras se comunicaban a fines de mayo, junto con normas y criterios generales para la confección de las propuestas presupuestarias de los ministerios. Estas se enviaban a la Dirección de Presupuestos a fines de junio, con lo que se iniciaban las llamadas reuniones de comisiones técnicas conformadas por los sectorialistas de DIPRES, por un lado, y los jefes de servicios, subsecretarios y encargados de la administración

¹⁵ Para mayores antecedentes ver M. Marfán (1998).

financiera por el otro. Terminado este período de consultas e intercambio de información, la Dirección de Presupuestos elaboraba una propuesta de anteproyecto de ley que era sometida al Ministro de Hacienda y al Presidente de la República. A comienzos de septiembre se informaba a los ministros de las características principales de sus presupuestos respectivos, en reuniones bilaterales entre el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y los especialistas de DIPRES y cada uno de los ministros con sus subsecretarios, jefes de servicios y asesores. En esta etapa normalmente se resolvían las presiones por mayores recursos. Posteriormente, el proyecto con sus modificaciones se enviaba para su presentación al Congreso antes del 30 de Septiembre.

El segundo gobierno de la Concertación, encabezado por Eduardo Frei recibió el país en una situación muy diferente. Si bien tuvo que efectuar un ajuste fiscal inicial, este fue moderado y sólo implicó rebajar la tasa de expansión del gasto público global y no tener que reducir su monto absoluto, como ocurrió en el inicio del gobierno del Presidente Aylwin. Este ambiente más positivo, unido al cambio de personas en ministerios claves, así como a diferencias en estilos personales de liderazgo, acentuó la importancia de las negociaciones bilaterales al final del proceso presupuestario, las que en algunos casos llegaron a ser bastante más complejas y conflictivas que en años anteriores. En todo caso, la decisión del Presidente Frei de mantener a José Pablo Arellano como Director de Presupuestos fue una señal de continuidad y respaldo a la gestión previa que fue muy importante para legitimar la preeminencia del Ministerio de Hacienda en la formulación del presupuesto. Sin embargo, con el paso de los años y en un ambiente en que elevadas tasas de crecimiento y superávits fiscales pasaron a ser considerados normales, hubo una cierta tendencia a una mayor ingerencia de los “ministerios políticos” en definiciones de prioridades presupuestarias.

La situación cambió abruptamente en 1998. La crisis de los países asiáticos primero, su extensión a Rusia, y de allí su generalización al resto de los llamados “mercados emergentes” significó fuertes presiones sobre el tipo de cambio, en un contexto en que el déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos había alcanzado magnitudes preocupantes como consecuencia de la fuerte expansión del gasto privado, por una parte, y la abrupta caída de los precios de exportaciones claves, por otra. La necesidad de mantener la situación económica bajo control forzó a ajustes sucesivos en la política fiscal, con rebajas significativas del gasto público decretadas en

enero, abril y junio. Si bien las autoridades máximas del equipo político y económico del Gobierno estaban fuertemente comprometidas con el restablecimiento de los equilibrios económicos básicos, eso no necesariamente ocurría con la misma intensidad en los partidos políticos (tanto de Gobierno como de Oposición) ni era percibido con la misma fuerza en el Congreso. De hecho, a comienzos de año, y mezclado con anuncios de rebajas presupuestarias, se debió enviar una ley de aumento escalonado de todas las pensiones de responsabilidad del sector público con un elevado costo fiscal para los ejercicios presupuestarios de 1999 y años siguientes. Por otra parte, algunas de las rebajas de gasto de 1998 fueron abiertamente resistidas por grupos de presión, algunas veces con cierta complicidad, a lo menos tácita, de los ministerios sectoriales.

Las autoridades de Hacienda percibieron temprano que el ejercicio de formulación presupuestaria para 1999 iba a ser más complejo que lo habitual, razón por la cual se cambiaron abruptamente los procedimientos habituales de preparación del presupuesto. En primer lugar se trabajó con el Presidente y los ministros que constituían el eje político del Gabinete para hacerles ver la necesidad de dar una fuerte señal de control del gasto público y para fijar desde muy temprano una cota máxima de expansión del gasto en el Presupuesto 1999. En junio, como es habitual en cada año se envió el marco global de gastos a cada ministerio, pero esto fue acompañado de una exposición del marco macroeconómico del anteproyecto de ley de presupuesto al Consejo de Gabinete y por una reunión explicatoria del Director de Presupuesto a todos los subsecretarios y jefes de servicios más importantes. Esto coincidió con una importante rebaja de los presupuestos vigentes para 1998. En ambas instancias se insistió que los marcos de gastos comunicados eran límites máximos, que podrían verse reducidos si las circunstancias empeoraban, tal como efectivamente ocurrió después.

La instancia de Comisiones Técnicas en que los especialistas de los ministerios y servicios se reúnen para analizar las propuestas presupuestarias de los servicios se concentraron en la identificación de gastos prioritarios y compromisos ineludibles, en un contexto en que la señal que se transmitía era identificar donde aplicar rebajas adicionales a las ya contenidas en el marco presupuestario comunicado en junio. Finalmente, a diferencia de años anteriores, se dio a conocer las cifras globales del proyecto de ley en Consejo de Gabinete realizado a comienzos de septiembre, con un fuerte mensaje de respaldo del Presidente. Simultáneamente se envió el presupuesto con todos sus detalles a cada ministerio, con el objeto de que propusieran eventuales

reasignaciones, en caso de no haber quedado bien recogidas sus prioridades. Ese año no hubo reuniones de negociación individuales del Ministro de Hacienda con cada uno de los ministros sectoriales. De esta forma se logró enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuestos más restrictivo en lo que iba corrido de los años 90. Claramente, la combinación de un fuerte respaldo presidencial y una restricción de los ámbitos de participación de los ministerios sectoriales, que no pudieron alterar los límites de gastos impuestos centralmente desde Hacienda, fue fundamental para ese logro. La existencia de una Dirección de Presupuestos fuerte y con capacidad de identificar prioridades y restricciones a nivel de todos los servicios públicos fue también esencial para el logro de este fin.

El presupuesto del año 2000 también presentó un fuerte desafío para las autoridades económicas y políticas, aunque por razones completamente diferentes. El ajuste iniciado en 1998 y, muy especialmente, la fuerte restricción de la liquidez y el crédito que tuvo lugar en el tercer trimestre de 1998, se tradujo en una caída mucho mayor que la esperada en la demanda agregada y, especialmente, del gasto privado. El síntoma más claro de ello es que en menos de un año se revirtió completamente el desequilibrio en las cuentas externas, desapareciendo completamente el déficit en Cuenta Corriente. De hecho, la tan temida devaluación brasileña pasó prácticamente desapercibida, cuando finalmente se materializó en enero de 1999. En los últimos meses de 1998, y ya con mucha más claridad a comienzos de 1999, quedó en evidencia que los ingresos fiscales estaban cayendo por debajo de las previsiones sobre las que se basó la Ley de Presupuestos, lo que permitía anticipar que el resultado fiscal iba a ser deficitario por primera vez en más de una década, si la economía no iniciaba un proceso rápido de recuperación en el segundo semestre¹⁶.

Frente a esta situación las autoridades económicas, en consulta con el Presidente de la República, tomaron la decisión de no rebajar gastos en el presupuesto 1999 en prevención de un eventual déficit, para no agravar la recesión. El diagnóstico era que no tenía sentido agregar un ajuste innecesario del gasto público a una baja excesiva del gasto privado. Dada la existencia de importantes depósitos de ahorro

¹⁶ El sistema tributario chileno ha ido evolucionando de manera que la recaudación está más correlacionada con el gasto agregado que con el PIB. Ello se debe a la preponderancia del IVA y de los impuestos indirectos en general, y a la mecánica de cálculo de los pagos provisionales del Impuesto a la Renta de primera categoría.

financiero del gobierno en el Banco Central como consecuencia de los superávits acumulados de años anteriores, así como por la coincidencia fortuita con la entrada de importantes ingresos extraordinarios provenientes de privatizaciones de empresas de servicios sanitarios que se venían preparando desde los comienzos del gobierno del Presidente Frei, era posible financiar este déficit sin imponer una carga financiera al sector privado ni depender de la buena voluntad de los mercados financieros internacionales. Sin embargo, se estimaba que la fortaleza de las cuentas fiscales era uno de los factores distintivos de la economía chilena, con una fuerte incidencia en la evaluación de riesgos que hacían las agencias internacionales y, en general, como un indicador de confiabilidad en las políticas y autoridades públicas, tanto internamente como en el exterior. En estas circunstancias se entendió que de persistir el déficit fiscal, se encarecería el acceso al crédito externo al sector privado, frenando las posibilidades de una reactivación efectiva y de la continuación del ritmo de crecimiento económico en el mediano plazo. Luego, la decisión fue que si finalmente se daba un déficit en el año 99, este debía ser eliminado al más breve plazo para evitar que esto afectara negativamente las posibilidades de expansión del sector privado¹⁷. Por lo tanto, desde los inicios, el diseño del proyecto de Ley de Presupuesto 2000 fue incluso más restrictivo que el proyecto de ley para 1999.

El proceso seguido durante el año 2000 fue prácticamente idéntico al del año anterior, aunque durante la etapa inicial hubo que enfrentar un mayor nivel de disenso al interior del gabinete, dado que algunos ministros pensaban que frente a la contracción del gasto privado había que expandir con más fuerza el gasto público. Sin embargo, una vez explicada y aceptada la necesidad de eliminar el déficit a la brevedad, el proceso siguiente fue semejante al del año anterior. Nuevamente se dio una fuerte preponderancia de Hacienda en la definición de los montos globales del gasto, tanto al nivel del conjunto del Gobierno como para cada uno de los ministerios, con una participación más informada y activa de los ministerios en la asignación de recursos al interior de ellos.

Una consecuencia interesante de este proceso fue el mayor control que algunos ministros y subsecretarios ejercieron sobre la asignación de recursos al interior de las

¹⁷ Esto obligó a poner especial cuidado en el control de los compromisos de gastos a futuro que se podían generar durante el año 1999, lo que tuvo una fuerte incidencia en el diseño de los programas de empleo de emergencia que se aplicaron durante el segundo semestre de ese año.

instituciones bajo su dependencia. En años anteriores muchos servicios habían logrado establecer una relación directa con la Dirección de Presupuestos, con muy poca participación e “interferencia” de las autoridades superiores del ministerio. La experiencia del año 1998 dejó en claro que los únicos con capacidad de interlocución real con Hacienda eran los ministros y subsecretarios, lo que en varios casos llevó a que estas autoridades se involucraran mucho más activamente en la definición de programas y actividades que iban a ser priorizados en la asignación de recursos.

Una de las dificultades importantes que debió enfrentar la preparación del presupuesto 2000 fue el serio deterioro en los ingresos tributarios durante el año 1999, que sólo comenzó a revertirse hacia finales del año, cuando el presupuesto ya estaba avanzado en su tramitación legislativa. La información disponible a comienzos de septiembre indicaba que iba a ser imposible eliminar completamente el déficit fiscal en el año 2000, incluso con los ingresos transitorios provenientes de las ganancias de capital de privatizaciones muy exitosas de algunas empresas sanitarias que ya se conocían, pero que iban a ingresar a la caja fiscal en el 2000. Es así como finalmente se presentó un proyecto de ley con un déficit marginal, pero con un componente de ingresos transitorios importante. Esto fue posible gracias a un control de gastos bastante más restrictivo que el que se había pensado en un principio, y fue acompañado además por un mensaje público muy claro de que dicho esfuerzo debía continuar en el 2001 para restablecer un equilibrio perdurable en las finanzas públicas.

Un aspecto que ha sido materia de discusión es el efecto que tendría que el Gobierno sea manejado por una coalición de partidos vis a vis un partido único. En particular, se ha argumentado que la dinámica interna de las coaliciones tiende a demorar los procesos de ajuste y, por ende, hacerlos finalmente más costosos¹⁸. La experiencia chilena de la última década no parece consistente con esta hipótesis, al menos en lo que respecta a la definición del presupuesto. En estos años ha sido el Presidente de la República quien ha conducido el proceso, ya sea directamente o a través de la delegación de autoridad en el Ministro de Hacienda. Los partidos de la coalición han seguido el rumbo trazado, sin excepciones.

¹⁸ Ver Velasco (1999).

1.2 *Rigideces en el gasto del gobierno*: Uno de los problemas que quedó en evidencia en los últimos años fue la gran rigidez del gasto del gobierno en el corto plazo, al punto que los recursos disponibles para la asignación “discrecional” en la Ley de Presupuestos de cada año es una proporción marginal del monto total. Esto limita severamente las posibilidades de la política fiscal, especialmente en contextos de fuerte restricción de gastos. Si bien es cierto que la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (DL 1263) y posteriormente la Constitución de 1980 terminó con la posibilidad de afectar impuestos al financiamiento de gastos específicos, ello no eliminó por completo las rigideces presupuestarias, ya que muchas de ellas tienen su origen en la necesidad de asegurar ciertos pagos esenciales. En particular, la propia Constitución establece que gastos originados por obligaciones derivadas de leyes permanentes no pueden ser rebajados por el Congreso durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos, en el entendido que esos gastos deben ser considerados “excedibles”, es decir, que tienen que ser cubiertos por el Fisco, incluso si no se materializan las proyecciones de ingresos. Entre estos gastos cabe mencionar las remuneraciones del personal de planta del sector público, las pensiones y otros beneficios previsionales que son obligación del Estado, las subvenciones educacionales, el servicio de la Deuda Pública, etc. Para dar una idea de la importancia de estos rubros cabe señalar que en la Ley de Presupuestos del año 2000 estos gastos alcanzaban a un 66,1% del gasto total del Gobierno Central. Es importante destacar que estos gastos deben ser considerados “variables” en una perspectiva de más largo plazo, ya que pueden ser modificados mediante la aprobación de legislación “ad hoc”, pero ellos deben ser considerados fijos para efectos de la formulación del presupuesto. Esto es especialmente importante, dado que el Ejecutivo no cuenta con la misma preponderancia respecto del Congreso cuando se trata de aprobar leyes regulares.

Sin embargo, las rigideces no se limitan exclusivamente a los gastos fijados por leyes. También existen rigideces derivadas de contratos. El caso más importante es el de los proyectos de inversión que, en muchos casos, tienen un horizonte de ejecución bastante superior al año presupuestario. La experiencia indica que el perfil “típico” de gastos del presupuesto de inversión del MOP y del MINVU es de aproximadamente un 25% a 30% en el año presupuestario en que se inician los proyectos, entre 40 y 50% en el segundo año y entre 25% y 30% en el tercer año. En otras palabras, si se define un programa de viviendas (subsidios y adjudicaciones directas) de 80.000 unidades, esto implica que el gasto se va a distribuir en el presupuesto vigente para el año del

programa, más los dos años siguientes¹⁹. En el Presupuesto del año 2000 estos gastos “de arrastre” por proyectos de inversión iniciados en años anteriores alcanzaron a un 10% del gasto total aprobado. Esto deja menos de un ¼ del presupuesto como el componente posible de afectar realmente durante el ejercicio presupuestario.

El Gráfico 1, tomado de la presentación realizada en el Congreso Nacional durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto para el año 2000, ilustra muy claramente lo anterior, al descomponer la variación de los principales componentes del presupuesto, de acuerdo a la clasificación económica de las estadísticas del sector público, entre aquella parte que corresponde a la diferencia por cambios en los costos fijos, en los arrastres y en el componente discrecional o “resto”, todo expresado en moneda del mismo valor. Allí se puede apreciar que los casi \$ 270 mil millones de aumento del presupuesto se descomponen en un aumento del orden de \$ 360 mil millones en los gastos fijos y en reducciones en los gastos de arrastre respecto del año anterior por una cifra cercana a los \$ 10 mil millones y en una rebaja absoluta de los gastos variables del orden de más de \$ 80 mil millones. Nótese que la rebaja de los arrastres de las inversiones, en un contexto de fuerte reducción de los montos presupuestados para 1999 fue posible gracias al diagnóstico temprano de la situación fiscal y de una estricta política de control de compromisos de gastos futuros ejercida durante todo el año 1999.

La mayor dificultad para el manejo de corto plazo de los compromisos presupuestarios radica en el hecho que la contabilidad pública ha descuidado el registro sistemático de las obligaciones contractuales. Si bien el sistema es uno de base devengada y está plenamente integrado en un sistema de contabilidad patrimonial desde mediados de los 70, en la práctica sólo se usan y controlan efectivamente aquellos componentes ligados más directamente a la ejecución presupuestaria, de manera que un sistema bien diseñado ha perdido buena parte de su validez, simplemente por falta de uso de componentes esenciales. En 1998 se inició un trabajo conjunto entre la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República justamente con el fin de revitalizar la contabilidad gubernamental y poner a tono las prácticas contables con los requerimientos de información para la toma de decisiones,

¹⁹ Sin embargo, los programas de vivienda del MINVU mantienen vigencia por 5 e incluso más años, en los que todavía se generan obligaciones de pago derivados de obras no entregadas o subsidios no pagados (y renovados en su vigencia) oportunamente.

en un contexto en que ha ganado relevancia el control de los compromisos futuros y la evaluación de los cambios en la situación patrimonial de las instituciones públicas²⁰. Por el momento, sin embargo, esto se ha venido haciendo por la vía de glosas que fijan límites específicos a partidas relevantes del presupuesto, especialmente cuando se trata de autorizar adjudicaciones que comprometen recursos de años posteriores, así como mediante la introducción de límites globales a los compromisos de gastos que se pueden devengar para ejercicios presupuestarios futuros en las inversiones, mediante Decretos del Ministerio de Hacienda. Esta última herramienta probó ser fundamental para mantener bajo control compromisos de gastos futuros durante el año 1999.

Sin embargo, la mayor rigidez es la que se deriva de los gastos aprobados por leyes distintas a la Ley de Presupuesto. En este ámbito cabe destacar todas aquellas leyes que dicen relación con remuneraciones, pensiones y facultades del sector público o derechos que se conceden a terceros y que generan obligaciones públicas ciertas o contingentes. Tal como veíamos anteriormente, ellas explicaban prácticamente 2/3 del total de gastos en el Presupuesto 2000. El control de este tipo de compromisos requiere de una cuidadosa programación financiera de mediano plazo que integre adecuadamente las proyecciones de ingresos, gastos y de los impactos financieros de los proyectos de ley en estudio o en trámite legislativo.

1.3. Institucionalidad para la preparación de leyes ordinarias con impactos financieros: La legislación vigente establece muy claramente que el Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva para proponer leyes o indicaciones con impacto financiero, de manera que la etapa de preparación de las leyes al interior del Ejecutivo tiene una gran importancia en la determinación de gastos fijos en períodos futuros, así como de contingencias con un eventual impacto financiero.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado establece que la Dirección de Presupuestos es la institución responsable de evaluar los impactos financieros de los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso y ello se plasma en los Informes Financieros de los proyectos de ley. Las disposiciones que regulan el funcionamiento del Congreso establecen que todo proyecto de ley que tiene impactos

²⁰ Para mayores detalles véase Vial (1999) y Marcel (2000).

financieros requiere de dicho informe para iniciar su tramitación legislativa. Esto otorga a la autoridad financiera un poder importante en la discusión previa y preparación de los proyectos de ley y es el mecanismo que se ha dado el Estado para asegurar la consistencia entre la legislación aprobada y la disponibilidad futura de recursos.

En general el mecanismo definido en la ley ha funcionado bien, aun cuando la práctica ha demostrado en unas pocas ocasiones que es vulnerable, dado que el envío de un proyecto de ley sólo requiere la firma del Presidente de la República. Una buena coordinación entre la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos ha sido la mejor garantía de que se cumpla con el espíritu de la norma. Una deficiencia de la norma es que el contenido de los Informes Financieros no está bien definido en los cuerpos legales correspondientes. Sin embargo, en la práctica ello se ha ido resolviendo por la vía de formalizar más el instrumento, incorporando cada vez más información en ellos y, a partir de 1999, poniéndolos a disposición del público en general por medio de la página en INTERNET de la Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl).

Posiblemente los mayores problemas en esta área radican en la aprobación de decretos o leyes que generan obligaciones fiscales por vía indirecta, lo que en algunos casos no ha sido advertido a tiempo por las autoridades respectivas. Un ejemplo puede clarificar esta situación: En el año 1990, inmediatamente asumido el gobierno de Patricio Aylwin, el Ministerio de Agricultura emitió un decreto mediante el cual declaraba la araucaria (y otras especies nativas) “monumentos naturales”, por lo que de acuerdo al llamado Protocolo de Washington quedó prohibida la corta de árboles de esta especie, incluso en casos en que existían planes de manejo aprobados por CONAF²¹. Como consecuencia de ello se han entablado juicios contra el Estado, los cuales recién en 1999 han comenzado a llegar a su etapa final, con resultados extremadamente onerosos para el Estado.

En el campo de la legislación laboral y previsional hay amplios espacios para la generación de compromisos financieros indeseados o inesperados²². El más importante

²¹ Lo más notable es que en años anteriores habían existido juicios contra el Estado por una prohibición transitoria de corta de la araucaria.

²² El descubrimiento de vacíos legales o interpretaciones de la ley han dado el origen de la aparición de una verdadera “industria” de juicios laborales y previsionales contra el Estado o los municipios.

dice relación con las leyes que han otorgado mejoramientos a las pensiones en el sistema previsional en extinción. Ellas no solo crean incentivos para que los pensionados en el nuevo sistema traten de volver al antiguo, contrariando la voluntad expresada en la norma legal que dio origen al sistema, sino que pueden provocar serios desajustes financieros en el mediano y largo plazo. Dos ejemplos pueden ilustrar esta situación:

- Aumentos en las pensiones mínimas generan un mayor gasto inmediato que es relativamente fácil de dimensionar y esa es la información que normalmente se incluye en los informes financieros de los proyectos de ley respectivos. Sin embargo, existe un costo futuro muy importante, ya que al subir el “piso” de la pensión mínima garantizada en el nuevo sistema, ello implica que habrá mayores obligaciones futuras derivadas de esa garantía debido a la ampliación del universo de pensionados que cae bajo dicho umbral²³.
- El punto más conflictivo durante la discusión del mejoramiento de las remuneraciones otorgado a las Fuerzas Armadas en 1999 fue la imposibilidad de las nuevas asignaciones que se creaban. Si bien la imposibilidad genera mayores cotizaciones que contribuyen a financiar el gran déficit del sistema previsional de las fuerzas armadas, en la práctica el efecto de esa medida era duplicar el costo financiero del mejoramiento, ya que el impacto sobre los beneficios de quienes se jubilarían en el futuro superaba con creces el aumento marginal en las cotizaciones²⁴.

La legislación que otorga mejoramiento de remuneraciones al sector público merece una atención especial y debiera ser materia de un artículo aparte. En esta oportunidad sólo haremos una observación de carácter general: El sistema de administración de recursos humanos y determinación de remuneraciones en el sector público chileno corresponde a un diseño que no se compadece con las características

²³ La Dirección de Presupuestos ha venido trabajando en los últimos años para desarrollar instrumentos de proyección que permitan calcular el valor de los pasivos que se generan por la modificación de la pensión mínima. Para mayores detalles, véase Marcel (2000).

²⁴ El personal de las Fuerzas Armadas y de Orden fue el único excluido de la Reforma Previsional de 1981. El déficit histórico de ese sistema previsional se amplió significativamente

de una economía moderna que demanda mayor flexibilidad, posibilidades de progreso en función de las capacidades y desempeño, incentivos adecuados tanto para los responsables de la gestión de los servicios públicos como para los propios trabajadores. El contraste de esos requerimientos con el sistema de Escala Única de Remuneraciones y Estatuto Administrativo común que privilegia la homogeneidad, la estabilidad en el empleo y el ascenso al interior de las instituciones sobre la base de la antigüedad en los cargos, es enorme. Los intentos por incorporar algunos de estos principios en la legislación específica a diversos segmentos de trabajadores han venido derivando paulatinamente en la coexistencia de múltiples sistemas de remuneraciones, promoción y contrataciones, dentro de un marco general sumamente restrictivo. Es imprescindible que en los próximos años se dé una orientación definida a este tema, ojalá con un cronograma y una estrategia clara de implantación de un sistema mucho más descentralizado y flexible para el manejo de personal y determinación de al menos una parte variable de las remuneraciones.

Como decíamos anteriormente un buen control de este tipo de compromisos requiere integrar el cálculo de los impactos financieros de las leyes y decretos en el marco de un programa financiero de mediano plazo, tal como lo plantea la propia Ley de Administración Financiera del Estado. Si bien la Dirección de Presupuestos habitualmente ha definido los marcos presupuestarios de cada año en el contexto de una proyección a varios años, el proceso de integración de los informes financieros de los proyectos de ley, y de los cálculos de otros impactos financieros a mediano plazo no era parte de un sistema consistente de proyección vinculado a la formulación del presupuesto. El convencimiento de la necesidad de incorporar estos elementos de programación financiera multianual a raíz de los elevados compromisos diferidos que se estaban tomando con las reformas a la educación y la justicia, así como de otros compromisos contingentes derivados de las concesiones de obras públicas y los impactos diferidos de la Reforma Previsional de 1981, llevaron a formular un primer ejercicio de programación financiera de mediano plazo con un formato plenamente compatible con el del presupuesto y con amplia participación de todos los sectores de la DIPRES a fines de 1999²⁵. Esta proyección fue muy importante para informar a las

en los 90s por la introducción de modificaciones realizadas en las postrimerías del régimen militar.

²⁵ Esta fue también una de las principales recomendaciones de la misión de asistencia técnica del FMI que estuvo trabajando con la DIPRES a mediados de 1998 para hacer un diagnóstico y

nuevas autoridades acerca del escenario más probable de las finanzas públicas para el nuevo período presidencial. En el curso del año 2000 este proceso se ha institucionalizado y el Director de Presupuestos en su exposición ante la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional en octubre de 2000 dio a conocer por primera vez una proyección de mediano plazo de las finanzas públicas (Marcel, 2000).

En otro plano, y volviendo a la importancia de las coaliciones en la capacidad del gobierno para ajustar la política fiscal a las necesidades de la política macroeconómica general, es en el campo de las leyes ordinarias donde se observa un impacto mayor de tener gobiernos de coalición vis a vis de partido único. Ello se aprecia al menos en dos tipos de leyes. En el caso de proyectos que conceden beneficios o mejoras a grupos que históricamente han favorecido a algunos de los partidos de la coalición o en los que hay competencia entre los partidos de la coalición, se generan dinámicas competitivas entre los parlamentarios, que dificultan mantener los marcos financieros preestablecidos. La existencia de acuerdos previos entre el Ejecutivo y las organizaciones representantes de esos grupos ha sido un factor ordenador de la discusión que resultó extremadamente importante, especialmente en la primera mitad de los 90. El debilitamiento y fraccionamiento de organizaciones como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), por ejemplo, hizo cada vez más difícil contar con ese instrumento, especialmente en la medida que grupos importantes como los profesores o los trabajadores del sistema público de salud comenzaron a negociar mejoras de remuneraciones especiales, llegándose de hecho a un sistema de dobles negociaciones de remuneraciones que hizo crisis en 1996. En este nuevo contexto, fue cada vez más difícil lograr el apoyo unánime de los parlamentarios de la coalición de gobierno a proyectos de ley de este tipo. Sin embargo y a pesar de estos problemas, el gobierno fue capaz de conseguir la aprobación de leyes de reajuste “conflictivas” a fines de los años 1997 y 1998. Ello fue posible gracias al convencimiento de las autoridades del Ejecutivo que no había espacios para mejoras adicionales y a la voluntad de sacar adelante estos proyectos. En estos casos la institucionalidad proporcionó los medios para poder legislar aumentos moderados de salarios públicos, pero al final esto fue posible gracias a un trabajo de equipo de los ministerios de Hacienda y Trabajo y del respaldo de los ministros políticos y, especialmente, del Presidente de la República.

recomendaciones para la modernización de la administración financiera del Estado. Ver Diamond

El otro plano donde se observa una situación de este tipo es en el campo de las reformas estructurales. Es bastante claro que la ausencia de unanimidad sobre las reformas en áreas como la salud, por ejemplo, que se dan tanto entre los partidos de la coalición como al interior de cada uno de ellos, ha sido un factor que ha impedido realizar avances significativos en esta materia. En el caso de la privatización de las empresas sanitarias o de la reforma de la empresa portuaria para permitir la incorporación del sector privado a estos sectores, el proceso fue extremadamente lento y resultó mucho más oneroso que lo estimado originalmente, debido a que la “competencia parlamentaria” significó que los intereses de los trabajadores involucrados terminaron pesando excesivamente en el proceso legislativo. No es aventurado afirmar que sólo la firme convicción del Presidente Frei de la necesidad de llevar a cabo estas reformas fue lo que permitió sacar adelante procesos que en más de un momento parecieron condenados al fracaso.

En resumen, se puede concluir que el sistema de generación de leyes al interior del Ejecutivo en Chile, y particularmente de la Ley de Presupuestos, es un proceso claramente jerarquizado, con una fuerte preponderancia del Ministro de Hacienda. El sistema radica la responsabilidad final por la administración del Estado en el Poder Ejecutivo, lo que en un sistema como el chileno implica que finalmente es el Presidente de la República quien tiene la última palabra en todas las decisiones claves. En este sentido, el fuerte respaldo que todos los últimos presidentes han otorgado a sus ministros de hacienda ha sido fundamental para el logro de los buenos resultados que se observan en materias fiscales.

Para que estas instituciones funcionen adecuadamente es esencial contar instrumentos adecuados, especialmente para la confección de un programa financiero de mediano plazo, algo que ya está dando frutos como veíamos anteriormente, y con un buen sistema de registro y control de compromisos, lo que supone reactualizar prácticas contables de la Administración Pública, trabajo que ya está en marcha.

2. El rol del Congreso en la legislación con impacto económico

En la segunda sección describíamos el rol preponderante que tiene el Poder Ejecutivo en la formulación de las leyes con impacto económico. Antes de entrar a describir como ha operado este sistema durante los 90, después de la restauración de la democracia, vale la pena hacer una breve digresión para explicar que contrariamente a lo que se pudiera pensar, este rasgo de la institucionalidad chilena responde a una tradición muy antigua, que tiene sus orígenes en la propia Constitución de 1833 y que evolucionó en el tiempo para culminar en la distribución de poderes que estableció la Constitución de 1980, que en estas materias no se aleja mucho del espíritu que animó los intentos fallidos de modificación de la Constitución en 1960 y 1964 y de la que finalmente prosperó en las postrimerías del gobierno de Eduardo Frei Montalva en 1970²⁶.

La Constitución de 1833 apuntaba a que los presupuestos fueran de responsabilidad del Presidente, quién era el encargado de la administración del Estado. Con el período de pseudo - parlamentarismo que se vivió entre la Revolución de 1891 y 1925 se diluyó este enfoque y los parlamentarios asumieron una iniciativa creciente en la formulación de leyes económicas. La Constitución de 1925 buscó limitar la iniciativa de los parlamentarios, lo que fue reforzado con las modificaciones de 1943 y 1970. La Constitución de 1980 recoge esas modificaciones e impone limitaciones tanto a la iniciativa del Congreso en materia de leyes económicas como a los plazos de despacho de la Ley de Presupuestos.

Hay algunos que sostienen que éste tipo de ordenamiento jurídico atenta contra los principios democráticos, ya que genera un agudo desequilibrio de poderes en una materia esencial para los intereses de los ciudadanos. Este es un tema de la mayor trascendencia política y ciertamente rebasa el ámbito de este ensayo, y las competencias del autor. Cabe señalar, sin embargo, que los sistemas de gobierno de corte presidencialista han enfrentado dificultades para dar una buena solución al problema de vincular las decisiones sobre asignación de recursos con la concentración

²⁶ Para mayores detalles ver el informe preparado por Carlos Carmona en la defensa del Gobierno ante el requerimiento presentado al Tribunal Constitucional en 1997. En particular véase SEGPRES (1997).

de la responsabilidad política por la administración del Estado en manos del Ejecutivo. En sistemas parlamentarios es la mayoría reflejada en el Congreso la que tiene el control del Ejecutivo y, por ende hay una solución natural y plenamente consistente. En sistemas presidenciales, donde no siempre coincide el ejercicio del Gobierno con las mayorías parlamentarias, el tema de la división de las atribuciones pasa a ser esencial. La solución que brinda la institucionalidad chilena tiene el mérito de concentrar inequívocamente la iniciativa legislativa, la administración financiera y la responsabilidad política por la gestión del Estado en manos del Ejecutivo. Esto implica, en los hechos, que las elecciones, especialmente las presidenciales, son la instancia en la que la ciudadanía emite su juicio respecto de la gestión de los responsables por la gestión pública. En este sentido, períodos presidenciales relativamente largos representan una dificultad para que la ciudadanía pueda castigar los casos de mala gestión.

2.1 Tramitación de la Ley de Presupuestos en el Congreso Nacional: Chile tiene un sistema bicameral y la Constitución dispone que la Ley de Presupuestos debe ingresar a la Cámara de Diputados antes del 1 de Octubre. El Congreso tiene 60 días para despachar la ley en su totalidad. De no hacerlo entra en vigencia el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo. Si bien se han levantado voces de respetados constitucionalistas planteando que si la Cámara de Diputados ya ha aprobado un proyecto con modificaciones, habría una voluntad manifiesta del Congreso que podría poner en tela de juicio la interpretación literal de la Constitución, esta hipótesis nunca ha sido probada en la realidad y es altamente improbable que una interpretación de ese tipo pudiese prevalecer, dado el marcado acento presidencialista de la Constitución en general y en los temas presupuestarios y financieros en particular²⁷.

En todo caso, el solo hecho de que pueda haber una controversia constitucional sobre este punto y la necesidad de evitar los vacíos que se podrían producir mientras se dilucida esta situación, ha sido un muy poderoso aliciente para que todas las partes hayan hecho esfuerzos muy importantes para resolver todos los problemas antes de la fecha límite y, hasta ahora, la Ley de Presupuestos ha sido despachada a tiempo.

La Ley de Presupuestos tiene un trámite legislativo especial, por su carácter único, reconocido en la propia Constitución. El proyecto de ley ingresa a la Cámara de

Diputados, que la envía a la Comisión Especial de Presupuestos, compuesta por un igual número de diputados y senadores y, tradicionalmente, presidida por el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado. El Ministro de Hacienda abre formalmente la discusión del proyecto con su Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública ante dicha Comisión Especial. Posteriormente se constituyen 5 subcomisiones que se distribuyen el análisis de las diversas partidas del presupuesto. El Director de Presupuestos abre la discusión de la 1ª Subcomisión con una exposición sobre los aspectos macroeconómicos del Presupuesto. Después de aproximadamente dos semanas de trabajo en subcomisiones se reúne la comisión especial en pleno para emitir su informe, que posteriormente pasa para su aprobación a la Cámara de Diputados. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados pasa para aprobación en el Senado. Si no hay modificaciones respecto del proyecto aprobado en la Cámara, este queda listo para despacho. Si hay modificaciones, la Cámara debe aprobarlas y si hay acuerdo, allí termina el proceso. Si hay discrepancias, el proyecto debe volver a la Comisión Especial, que actúa como instancia mediadora para proponer una alternativa que una vez aprobada por la Comisión debe ser aprobada o rechazada (sin modificaciones) por ambas cámaras del Congreso.

En los años 90 se ha dado que el Poder Ejecutivo ha contado con amplia mayoría en la Cámara de Diputados (y en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados) y ha estado en minoría en el Senado debido a la presencia de los senadores designados. La mayoría de la oposición en el Senado se estrechó significativamente en 1998 cuando le correspondió al gobierno de la Concertación nominar varios de los senadores designados. A partir del año 2000, con la asunción del ex presidente Frei como senador vitalicio y el retiro *de facto* de Augusto Pinochet, cambió la mayoría en el Senado. Por otra parte, la mayoría de la Concertación en la Cámara de Diputados ha permitido que ésta tenga también una mayoría en la Comisión Especial de Presupuestos²⁸.

²⁷ En este tema en particular se debe considerar el tremendo peso histórico de la Revolución de 1891, que sin duda es un factor al considerar la intención de los constituyentes en este punto.

²⁸ Cabe mencionar que en el sorteo para definir la composición de las comisiones del Senado que se hizo en 1990, la única comisión que quedó con mayoría de la Concertación fue precisamente la de Hacienda. Esta composición se ha mantenido inalterada posteriormente, si bien a la Comisión Especial de Presupuestos han concurrido igual número de senadores de oposición y de gobierno hasta ahora.

La situación descrita ha significado que es el Senado donde se ha producido la instancia de negociación política decisiva para la aprobación del presupuesto, aunque en esa instancia siempre ha habido participación y consulta con diputados que llevan la representación de sus pares en la Comisión de Hacienda.

Como veíamos en la primera sección, la Constitución limita severamente la iniciativa del Congreso en materias presupuestarias. Sin embargo, al quedar la interpretación de la constitucionalidad de las indicaciones parlamentarias (propuestas de modificación) en las respectivas mesas (comisiones o salas) se ha producido un relajamiento parcial de esas restricciones, aunque sin afectar la prohibición de aumentar gastos por iniciativa parlamentaria. En aquellas ocasiones en que el Senado ha sido presidido por parlamentarios de oposición se ha utilizado el poder del Presidente del Senado para definir la constitucionalidad de las indicaciones como una herramienta de presión contra el Ejecutivo.

Este último es un punto delicado en la institucionalidad vigente, dado que una presentación del Ejecutivo al Tribunal Constitucional alegando la inadmisibilidad de modificaciones introducidas en el trámite legislativo deja en suspenso la aprobación del presupuesto, y no hay interpretaciones únicas respecto de lo que debiera suceder en estos casos, especialmente si el fallo del Tribunal Constitucional se emite después del plazo legal para el pleno despacho de la ley. El hecho que en la práctica sea la mayoría simple – incluso ocasional - en una de las cámaras la que pueda definir la admisibilidad de indicaciones, y con ello el rango de atribuciones del Congreso y el Ejecutivo, es una fuente de conflictos potenciales que se debiera eliminar.

La descripción anterior muestra que a pesar de las fuertes restricciones a la iniciativa legislativa del Congreso en el presupuesto y de las presiones para despachar el proyecto en un período muy corto, hay factores que permiten un significativo poder de negociación al Congreso Nacional. Este poder se ha utilizado y en prácticamente todos los años se ha llegado a acuerdos que han permitido aprobar el proyecto de ley con amplias mayorías en ambas cámaras y dentro de los plazos establecidos en la Constitución. Como resultado de esos acuerdos se han fijado límites globales al gasto corriente y de inversión, restringiendo los márgenes de flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo en la Ley de Administración Financiera del Estado, se han puesto condiciones de entrega de información y evaluación de diversos programas de gobierno, se ha

limitado el monto de uso de libre disponibilidad de la Provisión para Financiamientos Comprometidos del Tesoro Público²⁹, etc. En la segunda mitad de los noventa estos acuerdos se formalizaron en protocolos formales que identificaban claramente un conjunto de compromisos de este tipo que asumía el Ejecutivo como condición para una aprobación expedita del Presupuesto.

Un factor importante que ha permitido negociaciones exitosas en estas materias ha sido el absoluto liderazgo que ejerce el Ministro de Hacienda en la conducción del proceso legislativo en representación del Ejecutivo. Los ministros sectoriales normalmente se limitan a presentar y defender las propuestas presupuestarias de los servicios de su dependencia en la etapa inicial del trabajo en las subcomisiones de la Comisión Especial y luego todo el proceso sigue encabezado por el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos, en consulta directa con el Presidente, quien necesariamente debe firmar todas las indicaciones que presenta el Ejecutivo con modificaciones al proyecto original. Muchas de las indicaciones surgen precisamente como resultado del proceso de análisis legislativo y recaen en materias que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. En al menos un par de ocasiones se han realizado ajustes mayores en ítems del presupuesto que han afectado a casi todas las instituciones del Estado. Ellas generalmente se han hecho por iniciativa del Ministro de Hacienda, con consulta directa al Presidente, pero sin tener que pasar por una discusión con cada ministro³⁰.

2.2. Tramitación de leyes ordinarias con impactos financieros: en otras leyes distintas a la de Presupuestos el Congreso también enfrenta serias limitaciones en su iniciativa: no puede iniciar proyectos en materias tributarias, de remuneraciones, ni previsionales, no puede proponer indicaciones que generen compromisos financieros para el Estado o que afecten la administración de éste y tiene la obligación de despachar los proyectos de ley con un financiamiento claramente definido. De lo contrario el Ejecutivo debe

²⁹ Esta provisión es el fondo que permite suplementar partidas en el curso del año para afrontar imprevistos, emergencias y gastos derivados de la aplicación de leyes aprobadas durante el ejercicio presupuestario. Esta ha sido una de las partidas que ha recibido una mayor atención durante la discusión del presupuesto. Para mayores antecedentes véase Vial (1997).

³⁰ En 1990 se hizo una rebaja general en los gastos variables para ajustarse a la situación generada por la crisis del petróleo provocada por la invasión de Kuwait por Irak. En 1999 hubo una reasignación de 3% de los gastos en bienes y servicios de consumo (que excluyó al Ministerio de Salud) para financiar los compromisos de gastos en apoyo de la agricultura,

recortar proporcionalmente los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos de manera de enmarcar esos compromisos dentro de la disponibilidad de recursos contemplada por la Ley de Presupuestos para el año en curso³¹.

Parece útil distinguir entre las leyes de reajuste y aquellas que fijan el salario mínimo y otros tipos de leyes. Las primeras son leyes que por tradición tienen periodicidad anual y generalmente se dan en la misma época cada año: salario mínimo en mayo-junio, reajuste general en noviembre-diciembre. Además, desde 1990 en adelante se ha venido configurando una situación en que más o menos los mismos actores se juntan en un proceso de negociación previo. Una diferencia importante, sin embargo, es que la ley de salario mínimo tiene un relativamente bajo impacto fiscal, al menos hasta la introducción del llamado “bono de invierno” que beneficia a los pensionados de rentas más bajas del antiguo sistema previsional, mientras que el reajuste de fin de año afecta al principal ítem de gasto del presupuesto: todos los gastos de personal, directos e indirectos (profesores, por ejemplo) del sector público. Dado que el reajuste tradicionalmente se paga en diciembre de cada año, el inicio del trámite legislativo de este proyecto de ley suele coincidir con la etapa final del trámite de la Ley de Presupuestos.

Ambos proyectos (salario mínimo y reajustes) son de alta visibilidad política y han generado tensiones importantes, ya que una parte de la dirigencia de las organizaciones laborales que negocian en ambas instancias son militantes de los partidos de la coalición de gobierno, muchas veces en competencia entre ellos y con terceros (Partido Comunista). En las ocasiones en que no se ha llegado a acuerdo previo en las negociaciones, la tramitación legislativa de estos proyectos ha sido muy conflictiva, con grandes presiones por parte de los parlamentarios para obtener del gobierno concesiones en los montos incluidos en el proyecto de ley, o para tratar de forzar una nueva negociación. Hasta ahora esos intentos no han sido exitosos, porque el Gobierno sistemáticamente ha llegado al límite de sus posibilidades en la negociación y luego ha enviado esa propuesta como proyecto de ley. Las restricciones a la iniciativa parlamentaria, por una parte y el hecho que se legisle muy cerca de la fecha tradicional

acordados como consecuencia de la aprobación legislativa de la incorporación de Chile a Mercosur.

³¹ Por cierto, esto no resuelve el problema de los compromisos financieros futuros, pero se subentiende que otros gastos se deberán ajustar para dejar espacios financieros a las obligaciones generadas por la ley.

de entrada en vigencia de los beneficios, ha permitido mantener los lineamientos básicos de los proyectos enviados por el Ejecutivo, a pesar de que en algunos años un grupo importante de parlamentarios de la coalición de gobierno se ha abstenido o votado en contra, llegando incluso a forzar un tercer trámite constitucional del proyecto de ley³².

En los otros proyectos de ley lo que tiende a ocurrir en casos de divergencias graves entre el Ejecutivo y el Congreso, es que la iniciativa se detiene en su trámite en el Congreso y no se legisla. Esto ha significado que proyectos importantes para la modernización de la legislación económica del país han quedado estancados en el Congreso (proyectos de Ley de Bosque Nativo, o de Tarificación Vial, por ejemplo). En otros casos se ha optado por buscar transacciones con el Congreso, lo que muchas veces se ha traducido en privilegiar a grupos que han podido ejercer influencia decisiva a través de los parlamentarios (la Ley de Pesca de 1990, la ley que transformó a EMPORCHI en empresas portuarias independientes, son ejemplos al respecto).

Una situación preocupante que se ha dado en un par de oportunidades es la aprobación de proyectos de ley con indicaciones parlamentarias abiertamente inadmisibles por tratarse de materias de competencia exclusiva del Ejecutivo y con impactos financieros. Razones políticas han imperado para evitar que el Ejecutivo presente requerimientos ante el Tribunal Constitucional (contra indicaciones presentadas por parlamentarios de la coalición de gobierno). Sin duda este es un problema grave, que de repetirse puede terminar demoliendo normas que han sido fundamentales para el buen funcionamiento de las finanzas públicas chilenas.

El mayor problema en la discusión de proyectos de ley con impactos financieros pareciera ser la dificultad de los parlamentarios – y muchas veces también de importantes miembros del Poder Ejecutivo – para dimensionar el impacto de las medidas que se están legislando. Un informe financiero que muestra un compromiso de una o dos decenas de miles de millones de pesos parece nada cuando se le compara con un presupuesto global de 9 billones de pesos. Sin embargo, esa cantidad

³² Nótese que en el caso de que un proyecto de ley es rechazado en una de las cámaras, no se puede legislar de nuevo sobre la materia hasta el año siguiente, lo que en materias como los reajustes de remuneraciones ha sido una herramienta de presión importante a favor del Gobierno.

representa un porcentaje elevado de los márgenes de flexibilidad disponibles, tal como queda en evidencia en el Gráfico 1. Los esfuerzos de la Dirección de Presupuestos en los últimos años para presentar más antecedentes sobre las restricciones financieras que enfrenta el Ejecutivo tanto en el corto como en el mediano plazo son una herramienta importante para crear conciencia sobre estos temas entre los líderes del Ejecutivo y del Congreso.

La presentación pública de una proyección de mediano plazo de las finanzas públicas (Marcel, 2000) es un paso decisivo en esta dirección y el escenario base que allí se presenta debiera ser un punto de referencia obligado en cualquier proyecto de ley con implicancias financieras significativas a mediano plazo. Una posibilidad que valdría la pena explorar, es que el Director de Presupuestos informe a las comisiones de hacienda de la Cámara y el Senado de la nueva proyección financiera al comenzar el período ordinario de sesiones del Congreso, dando cuenta de los cambios generados respecto de la proyección base anterior como consecuencia de la legislación aprobada en el último año. En esta oportunidad, separada de la discusión del Presupuesto, también se podría dar a conocer la evolución de los pasivos contingentes del Fisco.

III. TRANSPARENCIA FISCAL Y DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO

Durante los años 90 ha habido un esfuerzo sostenido y sistemático por mejorar la transparencia en las finanzas públicas y en la gestión de las instituciones del Estado en particular. En la Exposición sobre los Aspectos Macroeconómicos del Presupuesto 2001, el Director de Presupuestos hace un recuento detallado de este proceso y fija como metas el alcanzar los estándares sobre la materia que han fijado el FMI y la OCDE (Marcel, 2000) en dos años más. No cabe repetir aquí ese recuento, y en cambio sí mencionar que estos esfuerzos han tenido tres motivaciones importantes:

- Mejorar la gestión de las instituciones públicas, explicitando los objetivos y metas a alcanzar, poniendo esas metas en función de la misión de esas instituciones y dándolas a conocer al Congreso Nacional y al público en general. Si se examina lo ocurrido desde mediados de los 90s, con las primeras experiencias con indicadores de desempeño hasta ahora, es indudable que se observa un cambio de

conducta en los directivos de las instituciones públicas, con una mucho mayor preocupación ahora por identificar más precisamente la misión y atender las necesidades de sus “clientes”.

- Una segunda motivación ha sido algo tan simple como contar con mejor y más oportuna información sobre las variables fiscales agregadas con fines de política macroeconómica. En 1993 se recuperó la tradición, perdida en 1975, de publicar series macroeconómicas del sector público en forma consistente y oportuna, lo que ha sido complementado posteriormente con series trimestrales para el Gobierno Central y con una mayor cobertura institucional de las series anuales.
- Los esfuerzos más recientes en el sentido de identificar los niveles de compromisos en la Ley de Presupuestos, los compromisos y contingencias de mediano plazo y la evolución del indicador de “Superávit Estructural” deben ser entendidos como un esfuerzo por enriquecer la calidad de la discusión sobre política fiscal y por aumentar el nivel de conciencia colectiva sobre las limitaciones objetivas que enfrenta la política fiscal.

Si se analiza la información que hoy está disponible para el análisis de la política fiscal y de la gestión del sector público en general, como de cada servicio en particular, y se la compara con la absoluta ausencia de información global y desagregada que existía a comienzos de 1990, se puede apreciar el enorme avance en esta dirección. Hoy día, cualquier observador con acceso a INTERNET puede obtener los Programas de Gestión y los indicadores de desempeño de todos los servicios públicos, la información fiscal macroeconómica anual y trimestral, los informes financieros de los proyectos de ley, el texto completo del proyecto de ley de presupuestos que se está debatiendo en el Congreso, el texto completo de la intervención del Director de Presupuestos presentando dicho proyecto de ley, etc. Este ha sido un proceso gradual, en que se han ido construyendo estos indicadores y documentos a lo largo de los años y donde se han aprovechado los avances de la tecnología para poner esa información al alcance del público.

Todos estos avances representan una contribución importante a la creación de una base de información objetiva que permita sustentar y dar respaldo a la formulación

de la política fiscal, mejorando el ambiente para una discusión razonada de las implicancias macroeconómicas de esta.

IV. COMENTARIOS FINALES

Es indudable que 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, como queda en evidencia en los rankings elaborados por Alesina et al. (1996). El sistema se basa en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de 1975 y en la Constitución de 1980, aunque tiene una tradición que se remonta a la Constitución de 1833. Un complemento importante de esta institucionalidad es una fuerte tradición de apego a la legalidad y la existencia de una institución contralora independiente que es respetada.

Más allá de las formalidades del texto constitucional, también ha sido fundamental la voluntad política del Ejecutivo – y en un sistema presidencial como el chileno, de sucesivos presidentes de la República – para respaldar a sus ministros de Hacienda y hacer los ajustes que se estimaron necesarios en momentos críticos. Algunos ejemplos más claros fueron el doble ajuste fiscal del año 1990 (al comienzo del gobierno y al enfrentar la crisis del petróleo a fines de ese año), las rebajas presupuestarias del año 98 y el presupuesto del año 2000.

Un elemento importante para cualquier tipo de institucionalidad es que quienes toman las decisiones cuenten con herramientas que permitan medir las consecuencias financieras de ellas. En Chile esto ha sido posible durante este tiempo gracias a la capacidad técnica y la experiencia acumulada en los profesionales de la Dirección de Presupuestos. Las carencias de instrumentos para evaluar los impactos financieros a mediano y largo plazo de las decisiones actuales se han ido solucionando y ello permitirá avances adicionales para tener un análisis más rico de las diversas opciones de política económica y legislativas que se propongan.

Durante estos años Chile no ha necesitado recurrir a leyes que impongan restricciones cuantitativas ex ante sobre el presupuesto para lograr los resultados

alcanzados, lo que sugiere que si los otros factores que hemos mencionado están operando, ellas no serían tan necesarias.

La aplicación de las normas es vulnerable a las presiones que pueda ejercer el Congreso para expandir el ámbito de los temas en que tiene iniciativa legislativa, en la medida que es el propio Congreso el que califica la admisibilidad (constitucionalidad) de las indicaciones parlamentarias y que, al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo tenga reticencias para recurrir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie (expost) sobre la constitucionalidad de la ley aprobada.

Por último se constata un gran avance en lograr mayor transparencia en la información fiscal y por enriquecer la discusión pública y legislativa sobre las finanzas públicas. Esto debiera servir para ayudar a crear mayor conciencia sobre la necesidad de un accionar prudente en estas materias, facilitando a la larga la mantención de una política fiscal sana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alesina, A., R. Hommes, R. Hausmann y E. Stein (1996): Budget Deficits and budget procedures in Latin America. NBER Working Paper 5586. Cambridge, Mass.

Alesina, A. y R. Perotti (1999): Budget Deficits and Budget Institutions. En J. Poterba y J. Von Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

Arellano, J. P. Y M. Marfán (1987): 25 años de política fiscal en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN No 21*, Santiago, Junio.

Ayala, U. Y R. Perotti (2000): The Colombian Budget Process. Documento de trabajo No 14, FEDESARROLLO, Bogotá, agosto.

Diamond, J., B. Donaghue, J. R. Ruiz, A. Olliffe y J. Viñuela (1999): Chile: programa de reforma de la gestión del gasto público. FMI. Departamento de Finanzas Públicas.

Dirección de Presupuestos (1974): *Administración financiera del Estado*. Dirección de Presupuestos, Chile.

Foxley, Alejandro (1990): *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública*. Dirección de Presupuestos, Chile.

Larraín, F. y R. Vergara (2000): Un cuarto de siglo de reformas fiscales. En F. Larraín y R. Vergara editores: *La transformación económica de Chile*. CEP, Santiago.

Marcel, M. (2000): Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 2001. Dirección de Presupuestos, Chile.

Marfán, M. (1998): El financiamiento fiscal en los años 90. En Cortázar, R. y J. Vial editores: *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN, Dolmen editores, Santiago.

Poterba, J. y J. von Hagen eds. (1999): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

SEGPRES (1997): Evolución histórica de la Administración Financiera del Estado. Mimeo.

Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti (1999): Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. En J. Poterba y J. Von Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

Velasco, A. (1999): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Economic Reforms. En J. Poterba y J. Von Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

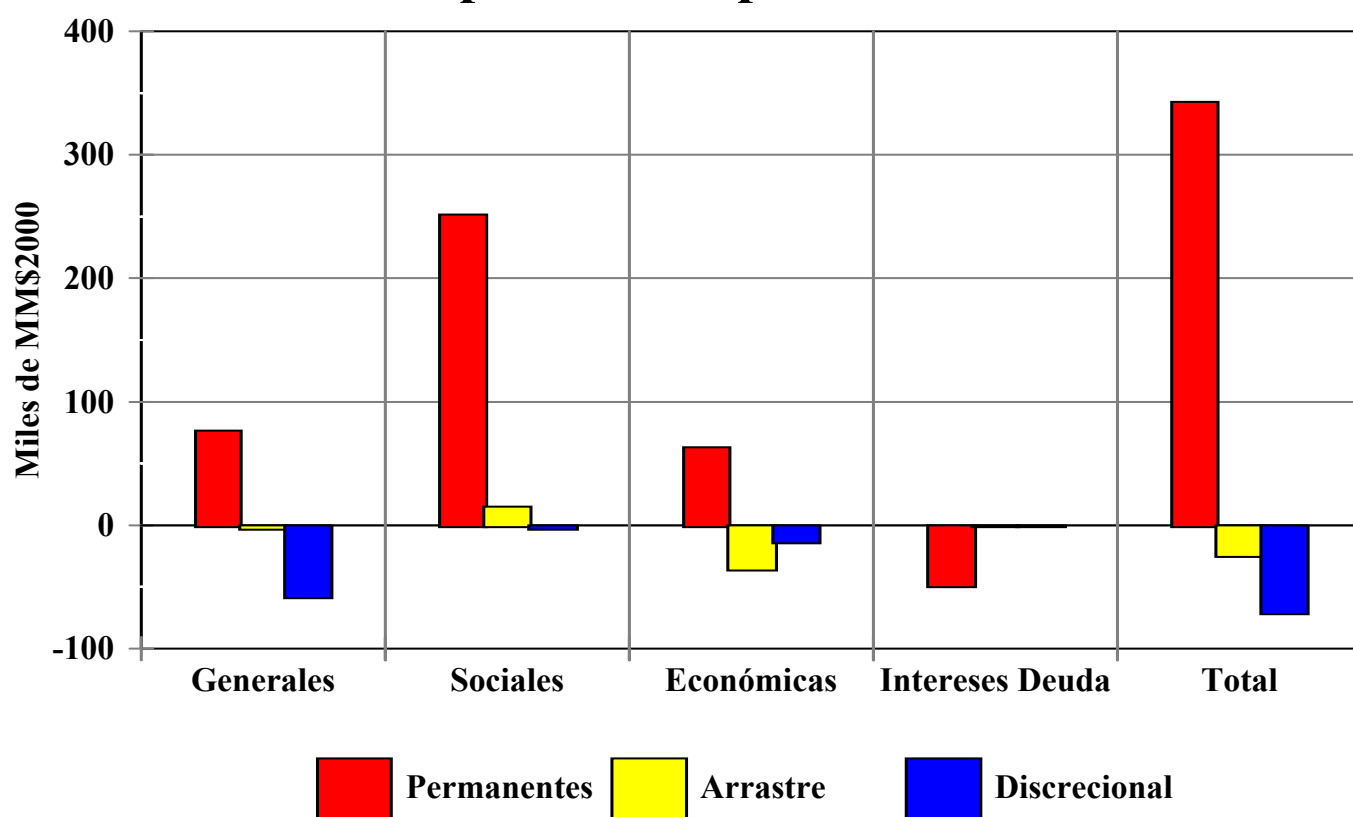
Vial, J. (1997): Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 1998. Dirección de Presupuestos, Chile

Vial, J. (1999): Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 2000. Dirección de Presupuestos, Chile

Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen (1981): The Political Economy of Benefits and Costs. A Neoclassical Approach to Distributive Policies. *Journal of Political Economy*. 89 Pp. 842 - 64

GRAFICO 1

Variación Proyecto Presupuesto 2000 Respecto Presupuesto 1999



Cuadro No 1. INGRESOS, GASTOS Y SUPERAVIT DEL
GOBIERNO CENTRAL
(% del PIB)

Períodos	Ingresos Totales	Gastos Totales	Superávit Global	Acumulación Neta FEC y FEPP
1970 – 74	28,1	37,3	-9,2	0,0
1975 – 79	37,5	35,1	2,5	0,0
1980 – 84	36,2	36,2	0,0	0,0
1985 – 89	27,6	27,2	0,4	1,5
1990 – 94	23,2	21,6	1,7	0,6
1995 – 99	23,5	22,3	1,2	0,1

Fuentes:

1987 – 1999: Dirección de Presupuestos. Estadísticas de las Finanzas Públicas.

1980 – 1986: construido a partir de las tasas de variación de cifras publicadas por Contraloría General de la República.

1970 – 1980: construido a partir de Larraín F.: Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience. En F. Larraín y M. Selowsky eds.: *The Public Sector and the Latin American Crisis*. ICS Press. San Francisco.