

INSTITUCIONALIDAD PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA FISCAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA¹

Mario Marcel
4 de junio de 1997

Las instituciones en la gestión pública

Mi experiencia en el Gobierno me enseñó la importancia de las instituciones para la gestión global del Estado. En el Estado, las instituciones lo son todo. Es impresionante como las normas legales, las estructuras orgánicas, las regulaciones y las jerarquías influyen y transforman el comportamiento de las personas al interior del Estado, así como los programas públicos más cuidadosamente concebidos.

Las instituciones no surgen del mero capricho de una autoridad. Estas tienen una racionalidad interna muy poderosa, que es especialmente importante reconocer si es que se quieren cambiar las cosas. Esa racionalidad no depende de una norma, una ley o una organización particular, sino que forman parte de un todo orgánico, de un sistema, que refleja, a través de diversas manifestaciones, las prioridades y las preocupaciones de los políticos, los actores sociales y la ciudadanía.

En pocas áreas esto es tan cierto como en lo que se refiere a la institucionalidad presupuestaria. En Chile acabamos de salir de una profunda discusión constitucional, originada en la impugnación hecha por parlamentarios de oposición ante el Tribunal Constitucional respecto de las competencias con que cuenta el Ejecutivo para manejar de forma flexible el presupuesto, una vez que éste ha sido aprobado por el Congreso.

El fallo del Tribunal Constitucional, que favoreció al gobierno, fué una combinación de doctrina constitucional con sentido común: las facultades con que cuenta el Ejecutivo son constitucionales, entre otras cosas, porque son intrínsecas al cumplimiento por el Ejecutivo de su rol como poder administrador, en un contexto institucional como el chileno, donde a través del tiempo se han ido fortaleciendo las facultades del Presidente de la República en materia financiera y presupuestaria.

Al otorgar estas atribuciones al Ejecutivo, la institucionalidad presupuestaria chilena le entrega al Presidente y, por su intermedio, al Ministro de Hacienda, una gran capacidad de conducción de la política fiscal. Esta es una gran ventaja para la gestión macroeconómica del gobierno, sobre todo cuando la autonomización del Banco Central y la apertura económica del país han ido restringiendo los instrumentos de política con que éste cuenta.

¹Esta nota resume exposiciones efectuadas durante los primeros meses de 1996 en sendos seminarios organizados por la Asociación Chilena de Presupuesto Público y el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las de las instituciones en que me he desempeñado.

Sin embargo, lo que es bueno para la macroeconomía no lo es necesariamente para la política. La contrapartida de un Ejecutivo fuerte desde el punto de vista fiscal es un Poder Legislativo con capacidades extraordinariamente limitadas precisamente en uno de los aspectos más cruciales del funcionamiento del Estado, cual es la asignación de los recursos públicos.

Por esta razón podría argumentarse --como ya lo han hecho algunos parlamentarios-- que el presidencialismo presupuestario deja a la economía al arbitrio de autoridades que están tan expuestas a las presiones de grupos corporativos o intereses políticos como los propios parlamentarios, sin un contrapeso que neutralice sus efectos.

En tales circunstancias surgen preguntas fundamentales: ¿Es una institucionalidad presupuestaria presidencialista garantía suficiente de disciplina fiscal? ¿Es sostenible para un régimen democrático un desequilibrio tan significativo de los poderes del Estado en materias presupuestarias? ¿Qué rol --si alguno-- le cabe al Poder Legislativo en la discusión del presupuesto cuando el Ejecutivo mantiene la iniciativa exclusiva respecto de las modificaciones de los aspectos más sustantivos de éste?

En lo que sigue intento dar respuesta a estas preguntas sobre la base de la experiencia obtenida durante 7 años de desempeño en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y, muy especialmente, de la discusión del proyecto de ley de presupuestos para 1997.

Naturaleza del problema

El origen del presupuesto público es esencialmente institucional: su propósito inmediato es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida que el Estado obtiene sus ingresos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y al Parlamento.

No es fácil hacer generalizaciones en materia presupuestaria más allá de este punto. En la práctica existe una sorprendente variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto.

En algunos países, el presupuesto es comprensivo, abarcando todas las operaciones financieras del Fisco. En otros, se limita a aquellas áreas que requieren de decisiones discrecionales anuales. En Estados Unidos, por ejemplo, no existe *el* presupuesto, sino que una multiplicidad de actos legales que incluyen al menos 13 leyes anuales de apropiaciones de recursos para otros tantos departamentos, autorizaciones previas para comprometer recursos en cada uno de los programas gubernamentales y una resolución presupuestaria anual, que establece el marco financiero global para la asignación de recursos específicos. Como es habitual que esta última no coincida con la suma de las apropiaciones específicas, se requiere posteriormente de todo un proceso de reconciliación y revisión que puede extenderse hasta iniciado el año fiscal correspondiente. Las apropiaciones, que requieren decisiones anuales, sin embargo, no abarca a la totalidad del gasto, sino sólo a aquellos que no están determinados por la legislación preexistente, como es el caso de los beneficios de la seguridad social

y la salud pública.

Las asignaciones presupuestarias tienen distinto significado de acuerdo a la institucionalidad de los países. En algunos, éstas representan *límites* de gasto, en otros, éstas representan un *mandato* legal, no pudiendo el Ejecutivo gastar menos que lo establecido sino en virtud de una nueva disposición legal. Esto se vincula a la vez con el grado de agregación de las partidas presupuestarias. En los países en que el presupuesto es altamente agregado existen mayores posibilidades de reasignación de recursos entre fines específicos en el transcurso del año. En otros, es altamente desagregado y las reasignaciones requieren de respaldo legal.

En algunos países las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria se encuentran limitadas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo, sin alterar mayormente las prioridades de éste. En otros, la autoridad presupuestaria reside en el Congreso, y éste tiene atribuciones para incrementar, reducir o reasignar recursos, modificando también los agregados.

En algunos países existen restricciones globales al gasto o endeudamiento, las que pueden llegar hasta una obligación constitucional de equilibrio presupuestario. En otros se han establecido mecanismos legislativos de restricción agregada, adoptados previa o conjuntamente con el presupuesto.

En todo caso, la mayoría de los países cuentan con soluciones institucionales de emergencia o que otorgan preeminencia a alguna de las instancias de aprobación del presupuesto para resolver los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo. Ello es necesario ante la eventual paralización del Estado que significaría el bloqueo del presupuesto.

Finalmente, en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto algunos países otorgan un amplio espacio para la gestión de los ministerios y agencias, con marcos presupuestarios amplios y facultades de reasignación. Esta flexibilidad se combina con un sistema de control ex-post. En otros, existe una mayor rigidez institucional y cualquier modificación presupuestaria requiere de respaldo legal. Un elemento adicional de flexibilidad está dado por la existencia de reservas para enfrentar emergencias dentro del presupuesto o en proporción a éste. El uso de estas reservas, sin embargo, está frecuentemente condicionada a la decisión de la autoridad financiera y/o a la ocurrencia de determinadas contingencias económicas.

En síntesis, no existen principios de institucionalidad presupuestaria universalmente aceptados. Esta institucionalidad es fruto de factores históricos y especialmente políticos.

El presupuesto y los Poderes del Estado

Una forma de mirar estas instituciones es desde el punto de vista del balance de poder entre el Ejecutivo y el Parlamento en la discusión y ejecución presupuestaria. Pero este balance de poder trasciende a lo meramente económico. Desde esta perspectiva, podemos distinguir dos casos paradigmáticos, el de Estados Unidos y el de los países con regímenes políticos parlamentarios.

En Estados Unidos el balance de poderes es cosustancial al sistema político y lo que es juzgado como un gran poder del Presidente en materias políticas y administrativas es compensado con un mayor poder del Congreso en materias presupuestarias. Esto permite generar espacios de negociación entre ambos. En sistemas de este tipo el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe *solicitar* recursos al Congreso para la ejecución de sus programas, teniendo las asignaciones de recursos el carácter de un *mandato* de gastos, antes que un límite. Esto requiere del Presidente un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la discusión presupuestaria, asumiendo gran autoridad durante la preparación y negociación de los presupuestos, pero éste cuenta con pocas atribuciones para adecuar el presupuesto una vez que éste ha sido aprobado.

En los países con regímenes políticos parlamentarios, en cambio, los gobiernos se constituyen a partir de mayorías en el Parlamento y por lo tanto el balance de poderes está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo. En estos países, por lo tanto, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa parlamentaria se encuentra considerablemente más limitada a este respecto. Incluso en aquellos casos en que el Parlamento cuenta con algunas atribuciones para modificar las propuestas financieras del Ejecutivo, éste siempre puede apoyarse en su mayoría legislativa para proteger su política. En este sistema el presupuesto es visto como un instrumento del gobierno para llevar a cabo sus políticas, contando con un respaldo político previo para su materialización. En tales circunstancias, el examen del presupuesto adquiere una orientación esencialmente programática, ya sea respecto de la política fiscal o de los programas sectoriales. En estos sistemas la etapa más importante de elaboración del presupuesto se desarrolla al interior del Ejecutivo, en algunos casos con la participación del Gabinete o comités especiales para resolver conflictos.

Como puede apreciarse, ambos casos difieren no sólo respecto del poder relativo del Ejecutivo y el Congreso, sino respecto de la lógica que guía la discusión presupuestaria en ambos casos.

Los problemas de la iniciativa en materias presupuestarias a veces se confunde con las pugnas entre gobierno y oposición. El presupuesto es uno de los mecanismos más antiguos con que cuenta una oposición para complicarle la vida al gobierno. De la institucionalidad presupuestaria depende hasta donde esto es posible. La realidad de la discusión presupuestaria, sin embargo, no es sólo la de una confrontación entre adversarios políticos, sino de la relación entre poderes del estado que operan con lógicas distintas.

El presidencialismo presupuestario en Chile

La institucionalidad presupuestaria chilena es marcadamente presidencialista. De acuerdo a nuestras normas constitucionales, el Ejecutivo tiene la iniciativa exclusiva en todas aquellas materias que comprometen recursos públicos. En la discusión de la ley de presupuestos los parlamentarios sólo pueden reducir los gastos propuestos por el Ejecutivo y tienen un plazo fatal para aprobar el presupuesto. Al interior del Ejecutivo existe una autoridad financiera bien definida --el Ministerio de Hacienda-- que ejerce una conducción unificada de la política fiscal, incluyendo entre sus facultades la de poder efectuar modificaciones, dentro de los límites señalados, al presupuesto vigente.

Esta institucionalidad no es un capricho de un gobierno o una herencia del régimen militar, sino la expresión de un largo proceso acumulativo que buscó adecuar las instituciones de modo de poder resolver de modo más eficaz los problemas fiscales que afectaron a la economía chilena durante muchos años. A lo largo del presente siglo presidentes de las más variadas tendencias abogaron por tales modificaciones al verse enfrentados a presiones del Congreso que normalmente redundaban en graves desajustes fiscales. "Negar la sal y el agua" en materia presupuestaria no era, en tales circunstancias, una manera de promover la disciplina fiscal, sino de presionar al Gobierno para aprobar los gastos que algunos parlamentarios demandaban. Es por eso que parte importante de la historia política de Chile en el presente siglo ha estado marcada por la búsqueda de institucionalidad financiera y presupuestaria que permitiera un manejo sano y responsable de las finanzas públicas.

La experiencia internacional

Este principio, que forma parte de nuestra historia contemporánea ha comenzado a ser reconocido en los últimos años por los organismos internacionales. Recientes estudios del Fondo Monetario Internacional han argumentado que una mayor concentración de atribuciones presupuestarias en la autoridad financiera produce mejores resultados fiscales y facilita los ajustes de gastos cuando estos se requieren. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo muestran que esta relación puede demostrarse empíricamente en América Latina. De acuerdo a sus estimaciones, diferencias en la institucionalidad presupuestaria pueden llegar a explicar diferencias de hasta 4 puntos del PIB en los balances fiscales.

La ausencia de una autoridad financiera fuerte afecta no sólo los balances globales que expresan la política fiscal, sino que también debilitan su credibilidad. En Estados Unidos, por ejemplo, donde el Congreso tiene un gran poder en materias presupuestarias, durante muchos años ha llegado a ser imposible conciliar las cifras globales del presupuesto con la suma de los ítemes votados por los congresistas, lo que ha obligado a aprobar presupuestos transitorios que siguen modificándose durante el año. En muchos países de América Latina las leyes de presupuestos no son aprobadas sino hasta el final del año, de manera que ni la ciudadanía ni los agentes económicos saben cual es la política fiscal que realmente está operando. En Brasil, donde los parlamentarios tienen atribuciones para reasignar recursos y la comisión de presupuestos tiene tantos miembros como nuestra Cámara de Diputados, la ley de presupuestos es objeto de varios miles de indicaciones durante su discusión.

Todas estas cosas no ocurren porque los parlamentarios sean irresponsables y la autoridad económica lo contrario, sino una razón mucho más simple y comprensible: es prácticamente imposible que alrededor de 200 personas logren coincidir en sus prioridades para la asignación de los recursos públicos cuando cada una de ellas expresa las aspiraciones legítimas de los ciudadanos de circunscripciones diversas y cuando su posición institucional no les permite internalizar plenamente el verdadero costo y consecuencias de sus propuestas de gastos. En tales circunstancias, lo más seguro es que la suma de las prioridades individuales exceda sustancialmente los recursos disponibles.

El presupuesto y la política

Podría argumentarse que una institucionalidad presupuestaria presidencialista y jerarquizada, aunque eficaz para la política fiscal puede no serlo para la democracia. En nuestra propia historia, sin embargo, el parlamentarismo presupuestario no ha sido exitoso en este sentido. El uso del presupuesto público como arma política tiene a su haber no sólo una guerra civil a fines del siglo pasado, sino también el desprestigio de las instituciones, la democracia y el sistema político durante el llamado "sistema parlamentario" de principios de este siglo, régimen que en gran medida se fundó en las prerrogativas del Congreso en materias presupuestarias.

Pero, mas allá de estos episodios dramáticos, se puede argumentar que el parlamentarismo presupuestario no es bueno para la democracia porque transforma en un arma política los recursos con los que se atienden las necesidades de millones de personas que no son necesariamente parte de dicha contienda. De este modo, en el fragor de una legítima disputa política un castigo al gobierno se transforma, en realidad, en un castigo a las personas cuyo bienestar depende de los recursos estatales.

Una de las expresiones mas dramáticas de estas dificultades es la inconsistencia temporal de muchas decisiones que comprometen recursos públicos. En efecto, muchas decisiones gubernamentales otorgan derechos económicos --*entitlements*, en la jerga anglosajona-- que comprometen recursos públicos de manera permanente. En algunos casos, estas decisiones sólo involucran un volumen relativamente reducido de recursos en el corto plazo, pero generan obligaciones mucho más significativas en el futuro.

Si al momento de adoptar las decisiones correspondientes no se evalúan adecuadamente los compromisos de recursos públicos que involucran en el mediano y largo plazo así como la disponibilidad de recursos fiscales permanentes para financiarlos, es probable que tales decisiones otorguen un dividendo político en el corto plazo, pero que generen desequilibrios de difícil resolución posterior, cuyo peso recaerá en las generaciones siguientes. El ciclo político se traduce con gran facilidad en un ciclo económico.

Para enfrentar estas definiciones es importante que la autoridad presupuestaria cuente con los instrumentos para prever las consecuencias de las decisiones que comprometen recursos públicos y con la autoridad suficiente para asegurar la debida consistencia temporal de tales decisiones. El momento más oportuno para ejercer la autoridad fiscal no es cuando los desequilibrios presupuestarios se manifiestan, sino cuando se toman las decisiones que los originan.

La discusión presupuestaria

¿Cómo es la discusión presupuestaria en Chile?

El proyecto de ley de presupuesto se prepara íntegramente al interior del Ejecutivo, que al momento de cumplirse los plazos constitucionales los remite al Congreso. El Ministerio de Hacienda en la práctica toma todas las decisiones.

La información presupuestaria se entrega en bruto, con algunos anexos importantes con información complementaria que ha ido creciendo en los últimos años. Pero sólo los muy expertos, los que están muy familiarizado con el sistema presupuestario, pueden entender la información que se entrega.

La información entregada para la discusión presupuestaria en principio se restringe al año. No se ha cumplido cabalmente la obligación impuesta por la Ley de Administración Financiera en cuanto a elaborar una proyección financiera de mediano plazo, y por lo tanto la discusión presupuestaria en el Congreso se vuelve inevitablemente incrementalista.

Algunos jefes de servicios hacen lobby en el Congreso con los parlamentarios para lograr por esa vía conseguir que les aprueben algunas peticiones que no fueron aprobadas en el período previo de preparación de la Ley de Presupuestos. Los parlamentarios, por su parte, luchan por obtener asignaciones que beneficien a sus distritos, glosas que identifiquen un proyecto de especial significación para sus representados, pero casi ninguna de estas peticiones es acogida, lo que culmina en grandes frustraciones para los parlamentarios y los desmotiva a seguir participando.

Con el paso del tiempo, hemos ido viendo como parlamentarios miembros de las subcomisiones de presupuesto empiezan a faltar a las reuniones. Muchas partidas se aprueban con los tres votos estrictamente necesarios para el quórum. Pese a que el trabajo más sustantivo de la discusión presupuestaria se da en las subcomisiones en que se descompone la comisión mixta de presupuestos, éstas tienen un plazo de menos de un mes para despachar todas las partidas que son sometidas a su consideración. Por lo tanto, no se llega a tener una discusión profunda salvo cuando hay temas que obsesionan a algunos parlamentarios, y éstos persiguen hasta el final hasta profundizar al máximo en ellos.

Los ministros y los jefes de servicios van a las subcomisiones de presupuestos sabiendo de las limitaciones de los parlamentarios para profundizar respecto de la gestión de sus instituciones, de su falta de información independiente y de la imposibilidad de fiscalizar el cumplimiento de todos los compromisos que se contraen en el curso del proceso presupuestario. Como consecuencia, muchos establecen compromisos que después olvidan. Sólo la Dirección de Presupuestos y los servicios que enfrentan discusiones realmente complicadas salen del proceso legislativo con compromisos y obligaciones reales que tratan de cumplir durante el año.

La capacidad de la oposición para alterar propuestas del Ejecutivo depende en el fondo de su capacidad para organizar emboscadas, a través de indicaciones. Los parlamentarios del gobierno a veces establecen también presiones para conseguir concesiones del Ejecutivo. Otros parlamentarios formulan indicaciones absurdas, principalmente a las glosas. Este año, por ejemplo, proliferaron las indicaciones proponiendo glosas para obligar a servicios públicos a entregar determinada información o encargar un estudio específico, materias que, evidentemente, no requieren de una norma legal.

Se genera entonces, una pugna política a través de la prensa. A medida que se polarizan las posiciones, la calidad de la discusión se deteriora y los parlamentarios se alinean detrás de indicaciones absurdas o inconducentes con tal de encontrar una manera de poder derrotar al gobierno

en la discusión presupuestaria. La discusión técnica termina siendo monopolizada por los iniciados y la gran mayoría de los parlamentarios queda excluido de ella.

Las discusiones en la sala se vuelven irrelevantes. En paralelo sin embargo, se llevan a cabo las discusiones sobre las partidas con otros pocos actores. Sin embargo, al final el presupuesto se aprueba casi igual, se modifica durante el año, la oposición lo denuncia y la opinión pública termina por no entender nada de toda esta disputa.

Carencias de la discusión presupuestaria

¿Es lo recién descrito un estado deseable de las cosas? Quiero argumentar que no. Quiero hacerlo sobre la base de la premisa de que el Congreso Nacional tiene un rol que jugar en la discusión presupuestaria, sólo que hasta ahora ha estado apuntando en la dirección equivocada y carece de los instrumentos y la organización del trabajo legislativo adecuados para avanzar en el sentido correcto.

En primer lugar, los parlamentarios no pueden ser tratados como incapaces. El que su labor de representación les impida tener una visión de estado respecto de asignaciones específicas de recursos no quiere decir que los limite también respecto de las asignaciones globales. Sin embargo, *los aspectos macro del presupuesto están subrepresentados en la discusión presupuestaria.*

En segundo lugar, los parlamentarios tienen una visión del funcionamiento de los programas gubernamentales de la que carece el Ejecutivo. Esta es la visión de terreno. No obstante, debido a lo estricto de los plazos y a la falta del suficiente apoyo técnico, *los aspectos relacionados a la gestión y el impacto de los programas públicos están subrepresentados en la discusión presupuestaria.*

En tercer lugar, los parlamentarios pueden ayudar a la autoridad financiera a suprimir asignaciones a programas y proyectos injustificados, pero muchas veces no hay posibilidades de que estos casos sean detectados por el escaso tiempo e información con que se cuenta. Esto significa que *la potencial complicidad entre la autoridad financiera y los parlamentarios respecto de asignaciones injustificadas está subaprovechada.*

En cuarto lugar, aunque la discusión presupuestaria es el único momento del año en que es posible analizar de manera sistemática todo lo que hacen los organismos públicos, gran parte del tiempo se dedica a materias secundarias, lo que hace imposible ver el todo, alentando la impunidad. La opinión pública sigue este debate a través de la prensa, que se concentra en los mayores conflictos o en una información oficial con una multiplicidad de cifras incomprensibles. De esta manera, *se desaprovecha una gran oportunidad para focalizar la atención de la opinión pública y del sistema político en los problemas más importantes de la gestión gubernamental.*

En síntesis, una gran cantidad de tiempo y esfuerzos actualmente se dedican en la discusión de la ley de presupuestos a cuestiones irrelevantes, mientras que las áreas de mayor potencialidad de colaboración y contrapeso entre el Ejecutivo y el Congreso aparecen subdesarrolladas o excesivamente constreñidas en el tiempo.

Algunos avances

El Congreso Nacional no está incapacitado para jugar un papel relevante en las finanzas públicas. Desde ya la Constitución le entrega actualmente facultades para reducir los gastos que estima injustificados, ineficientes o superfluos, facultades que han sido utilizadas en más de una oportunidad en los últimos años. Del mismo modo, la Cámara de Diputados cuenta con facultades fiscalizadoras que pueden ser perfectamente aplicadas a materias relacionadas con la gestión financiera del Ejecutivo.

Sin embargo, la realidad del diálogo político en los últimos años ha ido mucho más allá que esto. Desde 1990 el Ejecutivo y el Congreso han llegado a importantes acuerdos que han fortalecido, lejos que debilitar la política fiscal. Estos acuerdos han incluido, entre otras materias, la limitación global de los gastos corrientes y de capital, el mejoramiento de la información sobre la gestión financiera del Estado, la racionalización del uso de las provisiones del Tesoro Público y la implantación de un sistema de evaluación del impacto de los programas públicos. Tales acuerdos reflejan la valoración que los parlamentarios y las autoridades económicas pueden llegar a hacer de la eficiencia, la transparencia y la disciplina fiscal cuando el diálogo se traslada a un plano más constructivo que el de la convencional e infructuosa pugna por el presupuesto.

Todos estos avances han *ayudado* a fortalecer la tarea del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos. Estos avances, sin embargo, son aún insuficientes. Se requieren cambios más profundos y sistemáticos.

Cómo robustecer la discusión legislativa del presupuesto

Sobre la base de los antecedentes anteriores pueden desarrollarse algunas propuestas tendientes a mejorar el actual estado de las cosas en la discusión legislativa del presupuesto.

Estas propuestas parten de las siguientes premisas:

- a) La actual institucionalidad presupuestaria es apropiada en cuanto a la concentración de iniciativa, poder y responsabilidad del Ejecutivo en la administración financiera del sector público. Debilitar esta institucionalidad significaría poner en serio peligro la disciplina fiscal tan difícilmente lograda en Chile.
- b) La gobernabilidad fiscal no se asegura sólo con un Presidente, un Ministro de Hacienda y un Director de Presupuestos fuertes. Las realidades políticas pueden ser mucho más poderosas que cualquier institucionalidad. La gobernabilidad fiscal sólo está garantizada cuando un conjunto de actores clave comparte un mismo sentido común sobre el manejo de las finanzas públicas y la política fiscal.
- c) Los parlamentarios son actores claves en este sentido y el presupuesto es un instrumento para transmitir ese sentido común. Los parlamentarios pueden, en las circunstancias

adecuadas ser un aliado de la autoridad financiera mucho más valioso que el resto del ejecutivo.

d) Para jugar este papel, el rol de los parlamentarios en la aprobación presupuestaria debe trasladarse desde la aprobación detallada de partidas a la fiscalización de lo que el Ejecutivo hace con dichos recursos.

e) Dicha fiscalización exige que los parlamentarios tengan un medio para presionar al Ejecutivo; éste es el de la reducción de gastos --que debe permanecer incólumne-- o la supresión de aquellos no determinados por ley --que ha sido objeto de un debate propio.

A partir de estas premisas pueden desarrollarse algunas propuestas para avanzar.

En primer lugar, es conveniente anteponer a la discusión presupuestaria una cuenta anual y evaluación de la gestión de los servicios públicos durante el año anterior. Este ejercicio podría desarrollarse después del Mensaje Presidencial, cuyo objetivo es, justamente, dar cuenta anualmente de la gestión gubernamental. La cuenta de la gestión presupuestaria podría llevarse a cabo entre los meses de junio y julio en las mismas subcomisiones que después analizarán el Presupuesto, de manera que los parlamentarios lleguen a la discusión presupuestaria debidamente informados de cómo ha sido la gestión de las instituciones que están analizando y para las cuales están aprobando recursos. Hacia esa discusión podrían dirigirse los informes anuales de gestión que se incorporaron en la Ley de Presupuestos de este año, la información sobre indicadores y metas de desempeño correspondientes al año anterior, y los resultados de las evaluaciones del impacto de los programas gubernamentales, comprometidas a partir de 1997.

En segundo lugar, es necesario ir transformando la exposición de apertura de la primera subcomisión de Presupuestos en una exposición sobre la política fiscal del año, que se vaya apoyando en instrumentos analíticamente más potentes, tales como proyecciones financieras de mediano plazo e indicadores de política fiscal. Esto debería compatibilizarse con el contenido de la Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, dividiendo los roles del Ministro de Hacienda y al Director de Presupuestos, según las responsabilidades institucionales que le competen a cada cual.

Hay muchos países que hoy día usan justamente proyecciones financieras de mediano plazo para ir orientando la discusión presupuestaria. Los países con experiencia más exitosa en este sentido, son aquellos en los cuales la autoridad presupuestaria es la que busca reflejar en estas proyecciones reflejar los compromisos que están asumidos con las políticas vigentes del gobierno. Es decir, no se trata de un presupuesto plurianual del cual emerjan nuevos compromisos fiscales para el futuro, sino una fotografía, que, al reflejar los compromisos futuros ya asumidos pretende, justamente, evitar el surgimiento de nuevos compromisos que no estén adecuadamente financiados.

Otra manera de avanzar en el perfeccionamiento de la discusión legislativa del presupuesto es revisando los reglamentos de ambas cámaras de modo de agilizar y fortalecer el trabajo de las subcomisiones de presupuestos. Ya en la discusión del Presupuesto para 1997 se propuso que las

indicaciones de los parlamentarios tuvieran que presentarse necesariamente en las subcomisiones, sin perjuicio que pudiera insistirse sobre ellas en la sala. No obstante, como no se logró un acuerdo al respecto, ocurrió lo contrario: un conjunto de indicaciones se presentó en las subcomisiones, otras indicaciones se presentaron en la Comisión Especial Mixta y otras, totalmente diferentes, se presentaron en la sala del Senado cuando el proyecto de presupuesto se encontraba en segundo trámite constitucional. Esta es una práctica que si bien puede resultar funcional a una lógica de guerrilla presupuestaria, permitiéndole a algunos parlamentarios "sorprender" al gobierno con indicaciones que entraben el despacho de la ley, no es apropiada para una discusión seria y ordenada de un instrumento tan importante como el presupuesto dentro de los estrechos plazos constitucionales con que se cuenta para su despacho.

Por otra parte, es fundamental seguir promoviendo acuerdos globales en la discusión presupuestaria sobre todas aquellas materias que contribuyan a una gestión más eficiente y transparente de las instituciones públicas. La idea de que los presupuestos expresan públicamente la realidad de todo el sector público, puede ayudar a ir concordando políticamente iniciativas que ayudan a una mejor gestión administrativa y financiera en el Estado.

Este año por ejemplo, se trató el tema de las licitaciones. La situación no estaba aún madura para adoptar resoluciones al respecto, pero se estableció un compromiso para hacer los estudios necesarios que permitieran ir perfeccionando el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas en el futuro, lo que podría ser objeto de futuros acuerdos políticos.

En principio estos acuerdos son beneficiosos para la modernización de la gestión pública porque la experiencia internacional demuestra que donde los procesos de reforma del Estado han obtenido mayores avances es precisamente en aquellos países en que los temas de la transparencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental se han transformado en temas suprapartidarios, con respaldo de todos los sectores políticos. La discusión presupuestaria ha demostrado ser una buena instancia para generar este respaldo.

Finalmente, parece necesario buscar fórmulas que permitan elevar la calidad técnica del análisis y la discusión del presupuesto. Esta discusión es actualmente monopolizada por los equipos asesores de algunos sectores políticos, lo que le da un carácter marcadamente ideológico a la discusión, en tanto que los centros de estudios independientes sólo tienen una visión superficial sobre la materia.

Algunos parlamentarios han propuesto crear una unidad presupuestaria en el propio Congreso Nacional, al estilo de la CBO de Estados Unidos, pero parece difícil que una institución de esta naturaleza pueda perdurar sobre la base de un trabajo que, a diferencia del caso de Estados Unidos, está fuertemente concentrado en una época del año.

Una alternativa que permitiría responder a esta necesidad sería la creación de un instituto de estudios fiscales, que desde una perspectiva independiente y suprapartidaria pueda opinar sobre los aspectos técnicos del presupuesto. Experiencias de este tipo existen en varios países --España y Gran Bretaña, entre otros-- con resultados altamente positivos.

Palabras finales

Ninguna de las propuestas anteriores requieren de modificaciones en las normas legales y constitucionales que enmarcan la gestión presupuestaria en Chile. En otras palabras, no se está proponiendo aquí una modificación de la institucionalidad presupuestaria básica. Esto es consistente con la convicción de que dicha institucionalidad es adecuada para asegurar no sólo la gobernabilidad fiscal, sino para que el logro de las metas de la política fiscal tenga un responsable político claramente identificado.

El que las iniciativas propuestas no requieran de reformas legales no significa, sin embargo, que sean irrelevantes. Su importancia está en directa relación con su capacidad para acomodar a los actores institucionales en un proceso particularmente complejo como es la discusión presupuestaria. De este modo, cobra relevancia mi argumentación en el sentido de que el gran problema de la forma en que actualmente se discute el presupuesto reside en que las prácticas vigentes dejan inexploradas las oportunidades que dicho proceso ofrece para una complementación de los roles del Ejecutivo y el Congreso, mientras se distrae a los parlamentarios en tareas para las cuales el papel de estos últimos se encuentra particularmente disminuído.

Aprobar presupuestos en democracia es muy distinto a hacerlo en dictadura. Lo que antes pudo ser un ejercicio tecnocrático envuelto en la privacidad que otorga el poder absoluto ha pasado a ser hoy una tarea de la máxima importancia política que, observada por toda la ciudadanía, pone a prueba la responsabilidad de los distintos actores políticos en el manejo de los recursos de todos los chilenos. En tales circunstancias, no parece viable que la disciplina fiscal pueda sostenerse exclusivamente sobre la base de una permanente alienación de un poder del Estado por otro.

Los intereses más permanentes de la economía y la sociedad demandan un esfuerzo de imaginación que, sin comprometer las bases de la gobernabilidad fiscal, permita otorgarle al Congreso un papel que jugar en la discusión presupuestaria. De las propuestas anteriores puede desprenderse que este es un rol esencialmente fiscalizador, concentrado en la evaluación del mérito y los resultados de las políticas, programas e iniciativas financiados con recursos públicos. Los parlamentarios cuentan con facultades para hacer valer ese papel fiscalizador, expresadas en sus atribuciones para reducir las asignaciones presupuestarias propuestas por el Ejecutivo, pero el proceso presupuestario debe ofrecer la oportunidad, el tiempo, la información y el soporte técnico para que esa función sea ejercida con responsabilidad. Es en este plano que se sitúan precisamente mis propuestas.

Un régimen presupuestario presidencialista no sólo es compatible con un fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras del Congreso en relación a la asignación y el uso de los recursos públicos, sino que se puede avanzar en este sentido sin necesidad de grandes reformas legales. Para ello es necesario, sin embargo, imaginación, realismo en el análisis de las responsabilidades para las que cada actor institucional se encuentra realmente preparado, y visión de largo plazo. Tales atributos son, precisamente, los que la ciudadanía espera del sistema político.