

PRESUPUESTOS PLURIANUALES NO SON SUFICIENTES

Experiencia Chilena

**Presentado por el ingeniero comercial chileno, Gonzalo Valdivia, en
IV Seminario Nacional de Presupuesto
Paraguay, Septiembre de 2001**

INTRODUCCIÓN¹

El concepto de Presupuestos Plurianuales es relativamente nuevo y ha surgido en forma paulatina en el debate técnico de los últimos años, a partir de la inquietud de algunos países para generar instrumentos complementarios, para el análisis, discusión y aprobación de los presupuestos anuales, de acuerdo al gradual reconocimiento de las implicancias macroeconómicas de la política fiscal.

El presente documento pretende entregar una somera visión del concepto, según la aplicación que se le ha dado en diferentes países, particularmente en Chile, y en concordancia con el título, enunciar algunas opciones para un mejor respaldo del análisis que hoy se va requiriendo, para darle un carácter más activo a la política fiscal y paliar las restricciones que enfrenta actualmente la libre asignación de los recursos públicos.

En la primera parte se especifican algunas consideraciones en torno a los objetivos que deben cumplir los Presupuestos Plurianuales de acuerdo a la naturaleza de los problemas que afectan en la actualidad a la política fiscal; asimismo se mencionan los componentes habituales de este instrumento de política fiscal y se destaca la importancia del entorno en que se pueden implementar nuevos instrumentos de análisis, particularmente lo que se ha denominado gobernabilidad fiscal.

En la segunda parte se describen las principales características y componentes del Programa Financiero que se ha utilizado en Chile, describiendo el contexto de su aplicación en base a una visión de la evolución de la economía en las últimas décadas y un análisis del régimen financiero y presupuestario del Sector Público.

En la última parte, se plantean algunas consideraciones personales en torno a los requerimientos actuales de la política fiscal, que apuntan a justificar la necesidad de mejorar la gestión financiera pública, mediante la introducción y desarrollo de nuevos instrumentos que se apoyen en un esquema de programación pública integral, flexible y dinámica, especificando algunos aspectos que se deben cuidar para salvaguardar el cumplimiento del objetivo.

¹ Este trabajo se basa en la experiencia de largos años del autor en la Dirección de Presupuestos de Chile, sin embargo lo expresado constituye la opinión personal del autor y de ninguna manera compromete la opinión de la institución antes mencionada.

Agradezco los comentarios de los profesionales de la Dirección de Presupuestos, Jacqueline Herbage y Carlos Salineros, a quien corresponden las citas de la sección Régimen Financiero y Presupuestario.

I.- CONCEPTOS GENERALES

1.- ¿PORQUÉ SE FORMULAN PRESUPUESTOS PLURIANUALES?

A comienzos de la última década del siglo pasado, se inicia un proceso generalizado de adopción del sistema de economía de mercado en la mayoría de los países, mientras la evolución de los mercados financieros se ve fortalecida por una dinámica notable en el avance de la tecnología, generándose un largo y denso debate sobre el rol del Estado, su tamaño y la participación que le corresponde en el crecimiento económico de los países y en la solución de los problemas que enfrenta la comunidad. Los nuevos desafíos de la política fiscal se ven comprometidos además, por la apertura de los mercados mundiales de productos y consecuentemente la expansión del comercio mundial y la negociación de acuerdos económicos de bloque entre países, que generan incertidumbre y alteraciones importantes en la estructura productiva y en la relación de las variables económicas internas. Por otra parte, la globalización se ha traducido en un cambio en los mecanismos y en la velocidad de transmisión de los efectos del comportamiento económico de otros países en las economías nacionales.

El proceso de cambio en el orden económico mundial, ha significado un aumento de la incertidumbre respecto al comportamiento futuro del sector externo de los países y sus mercados financieros y en general de su estructura económica. En tal contexto, se ha ido acentuando la apreciación de la política fiscal como el principal instrumento autónomo de estabilización que disponen los gobiernos, para paliar los eventuales efectos negativos de la globalización en sus variables macroeconómicas. Así, se ha ido acentuando un criterio más activo de la política fiscal, con el objeto de resguardar la consistencia de agregados económicos como producción, ahorro, inversión, empleo, inflación, etc.

Por otra parte, la dinámica que han adquirido los flujos de capitales con el desarrollo de los mercados financieros y las alteraciones de precios y estructuras productivas que afectan la balanza de pagos, han vitalizado el rol que puede ejercer la política monetaria como otro elemento de ajuste en la economía de los países.

El presupuesto público, que en la mayoría de los países tiene una vigencia anual, es el instrumento básico en que se expresa la definición de la política fiscal, pero la condición de un carácter más activo de ella no se compadece con los términos tradicionales en que se formulaban hasta hace poco los presupuestos. Un aspecto fundamental en la óptica actual de las Finanzas Públicas es el de la flexibilidad que tiene al menos dos sentidos importantes; primero, en cuánto a la necesidad de que los organismos estatales tengan las opciones financieras adecuadas para cumplir oportunamente su función y segundo, respecto a que el sistema financiero público pueda reaccionar ante cambios inesperados en las condiciones macroeconómicas inducidas desde otros países, de modo de contrarrestar oportunamente los efectos negativos de dichos cambios. Así ha surgido la necesidad de complementar la formulación del presupuesto público con proyecciones de los parámetros y agregados económicos más importantes de cada país.

En los países latinoamericanos, los presupuestos públicos en su concepción tradicional han sido afectados, además, por otros problemas que representan un compromiso de disciplina financiera, la cual puede ser apoyada por técnicas como los Presupuestos Plurianuales. En la óptica

del tema específico que nos preocupa, el problema básico es la escasez de recursos públicos originada en la limitación tradicional de estructura y niveles de producción de los países, que ha sido agudizado con los efectos de las recesiones de la economía mundial en los últimos treinta años. En directa relación con lo anterior, la adecuación del tamaño y estructura del Estado a los nuevos términos del sistema económico y requisitos de la sociedad, es un proceso que ha enfrentado dificultades derivadas fundamentalmente de la estructura de gastos y características de la base legal que regula la actividad del Estado, lo que en definitiva significa una predeterminación significativa de los recursos públicos. En consecuencia, el Sector Público de estos países debe sostener una serie de compromisos financieros originados en contextos históricos distintos, que otorgan al presupuesto público una característica de rigidez, que se traduce en espacios cada vez más reducidos para la libre asignación de recursos a las nuevas iniciativas gubernamentales y para darle un carácter más activo a la política fiscal.

Por otra parte, se ha ido acentuando el compromiso público para corregir los niveles extremos de pobreza a través de programas sociales, que por su naturaleza muy compleja, significan periodos de maduración que superan la anualidad que tienen los presupuestos públicos, lo que plantea serias dificultades para formular y cumplir la programación financiera de ellos. Así, en muchos casos se genera un rezago importante de recursos que compromete los presupuestos futuros, acentúa las rigideces ya señaladas de los presupuestos en general y limita la posibilidad de iniciar nuevos programas sociales. Otra faceta que es preciso tener en cuenta respecto al compromiso social del Estado, es que si bien él se sustenta en la vigencia del principio de subsidiariedad, la comentada complejidad de estos programas no permite que el Estado pueda cumplirlos sin la participación del sector privado, de tal manera que se crea un efecto directo importante de la gestión pública en la actividad productiva, con implicancia en conceptos macroeconómicos como el nivel de ocupación, demanda interna y tasas de interés. Similar característica de período de ejecución y coparticipación con el sector privado, se encuentra en las inversiones de infraestructura que debe asumir el sector público, pero en este caso se plantea una nueva inquietud en la problemática pública, que guarda relación con una serie de compromisos no identificables en cuanto a monto y oportunidad, que se originan en la modalidad de sistema de concesiones públicas, utilizada para incorporar al sector privado en la ejecución de estos proyectos.

En tales términos, se plantean dos temas importantes que los Presupuestos Plurianuales pueden ayudar a resolver. El primer tema es el de la sustentabilidad en el tiempo que deben tener las inversiones sociales, toda vez que cuando el Estado otorga un beneficio social es muy difícil eliminarlo posteriormente; en otros términos, hay objetivos cuya prioridad es indiscutible pero en los cuales es necesario evaluar la disponibilidad de recursos fiscales que se necesitan para financiarlos en los años siguientes, para evitar desequilibrios que pueden ser muy difíciles de revertir. En el mismo sentido, el eventual incumplimiento de los pasivos contingentes involucrados en el sistema de concesiones públicas para proyectos de infraestructura, podría comprometer la credibilidad del Estado para interactuar con el sector privado. El otro tema es de carácter ético y es un dilema que no siempre se expresa con claridad, el cual se refiere a la disyuntiva de iniciar un programa social o un proyecto de infraestructura, reconociendo la incapacidad financiera actual del Sector Público, pero trasladando el problema financiero a las futuras generaciones, ya sea por la vía del endeudamiento directo del Estado o a través de los pasivos contingentes, lo que podría significar que en el futuro la autoridad se vería imposibilitada para implementar nuevas opciones programáticas.

2.- ¿QUE SON LOS PRESUPUESTOS PLURIANUALES?

Los Presupuestos Plurianuales constituyen un instrumento de la política fiscal, que ha empezado a tener una utilización más generalizada recién en los últimos años. Para analizar un concepto relativamente nuevo como éste, se plantean dos alternativas: definirlo o bien describir sus componentes y el entorno en que se desarrolla. La primera opción siempre es complicada, porque habitualmente surgen opciones no consideradas en la definición adoptada; por ello aquí se pretende hacer un bosquejo de acuerdo a la segunda alternativa.

En cuánto a los componentes, en este caso hay tres elementos importantes, el contenido, el tiempo y la responsabilidad. Según las motivaciones ya comentadas, el contenido de los Presupuestos Plurianuales corresponde a estimaciones de los principales agregados financieros de la política fiscal, y de los indicadores económicos que se interrelacionan con dicha política, los cuales necesariamente difieren de un país a otro. Ahora bien, al hablar de estimaciones estamos hablando también de un período de tiempo y en este último sentido se reconoce un plazo mínimo de tres años para efectuarlas, pero en definitiva el plazo más adecuado depende de la naturaleza de las principales políticas públicas que haya definido el gobierno, de la cobertura conceptual de los agregados que en ellas inciden y de la característica que tengan estos en la situación económica general del país de que se trate. Por ser un instrumento de política fiscal, resulta obvio que la responsabilidad de formulación del mismo corresponde a la autoridad financiera.

El entorno de la política fiscal guarda relación, al interior del Sector Público, con la forma como se estructuran, evalúan e implementan las políticas gubernamentales, en la perspectiva global macroeconómica, según el grado de desarrollo de la actividad económica del país, la existencia de un mercado financiero nacional importante capaz de fomentar y canalizar las opciones de ahorro interno y, en términos generales, con la forma en que se haya estructurado la gobernabilidad fiscal y monetaria.

La importancia que tiene el entorno en la aplicación de opciones de distintas técnicas e instrumentos de gestión financiera, se puede apreciar en un análisis de la aplicación de los Presupuestos Plurianuales en distintos países desarrollados y latinoamericanos, efectuado por el economista argentino Humberto Petrei, del cual se deduce que no hay una línea definida de contenido, cobertura temporal y utilización en las experiencias analizadas. Lo que está claro es que la implementación de los Presupuestos Plurianuales ha tenido por objeto mejorar el análisis fiscal, en la perspectiva del rol que cumple el Estado en su interrelación directa e inductiva con los sectores productivo, monetario y externo.

Como resulta difícil sistematizar el contenido de los Presupuestos Plurianuales, el análisis con algún grado de detalle se abordará al describir la experiencia chilena en la sección II de este documento. Sin perjuicio de ello, los agregados más usuales que se proyectan en materia económica son el crecimiento del Producto (PIB), Tasa de Inflación, el Saldo en Balanza de Pagos, Tipo de Cambio, Ahorro y Gasto. En el plano fiscal, las proyecciones corresponden al nivel de Gasto esperado, desagregado en sus principales componentes como ser el Gasto Operacional, Inversión Pública y Servicio de la Deuda Externa e Interna. Según lo anterior, el análisis tiene por objeto resguardar la consistencia temporal del Presupuesto Público con el resto de las variables económicas, según el criterio más o menos activo que se defina para la política fiscal.

De acuerdo a lo señalado, el nombre que se le ha dado a este instrumento resulta discutible, toda vez que no es un presupuesto propiamente tal, según la desagregación que éste normalmente involucra y la homogeneidad de sus componentes. En función de los agregados fiscales que considera, su relación con agregados económicos, su referencia a varios años y el doble objetivo de determinar un Gasto Público coherente con una política fiscal activa, que sirva de indicador importante para el desarrollo de la actividad del sector privado, resulta más adecuado denominar este instrumento Programación Financiera Plurianual.

Un tema que es importante destacar al implementar una Programación Financiera Plurianual, es su carácter indicativo, pues asumir un criterio de compromiso para la misma, significaría limitar la flexibilidad que debe tener la política fiscal para ajustarse a los cambios no programables en la evolución económica de los países.

3.- ¿CÓMO SE FORMULA LA PROGRAMACIÓN FINANCIERA PLURIANUAL?

Si se toma en cuenta que la Programación Financiera Plurianual es un instrumento de política fiscal complementario al presupuesto y que éste cumple funciones políticas, institucionales, gerenciales y económicas, el cómo pueden formularse los Programas Financieros en cada país depende de condiciones que guardan relación con el sistema económico, estructura productiva y financiera y la que se ha denominado gobernabilidad fiscal.

El mayor desarrollo de un sistema de libre mercado debiera representar un menor tamaño relativo del Sector Público, lo cual plantea la necesidad de una mayor acuciosidad en la estimación de las variables que la política fiscal debe inducir. La estructura productiva y características de la comercialización de la producción, puede representar una mayor vulnerabilidad del Producto y los ingresos fiscales, en la medida que existan productos cuyo valor sea significativo, tanto por su abundancia o escasez. A su vez, el desarrollo de un mercado financiero nacional, además de permitir alimentar y regular el proceso de gasto privado, ahorro e inversión, genera otro instrumento importante, la política monetaria, que debe compatibilizarse con la política fiscal en el ajuste de la economía ante turbulencias de su sector externo.

La gobernabilidad fiscal corresponde a la capacidad institucional de la autoridad para conducir al cumplimiento de la política definida en coherencia con metas macroeconómicas, lo cual supone una adecuada armonización de las funciones institucional, económica y gerencial del presupuesto público. En la práctica, ello resulta básico para el objetivo de cumplir una disciplina fiscal.

Varios son los elementos que influyen en la gobernabilidad fiscal ². La estructura administrativa, esto es el carácter unitario o federal de un país incide en una menor o mayor complejidad en la toma de decisiones y en la posibilidad de que las responsabilidades se diluyan. Del mismo modo, el sistema político que determina el carácter presidencial o parlamentario de la conducción fiscal influye en esa complejidad; a su vez, una menor periodicidad de las elecciones de

² Este tema ha sido ampliamente desarrollado por Mario Marcel en su artículo, "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina", publicado en el N° 37 de la Revista Internacional de Presupuesto Público.

las autoridades políticas, puede representar una mayor inestabilidad de la política fiscal y económica, por el natural interés de corto plazo de los políticos que muchas veces afecta la concreción de políticas y programas de larga maduración. En todo caso, un elemento fundamental es la base legal de la administración financiera pública, especialmente su característica indicativa o de mayor especificidad, lo cual puede ser muy importante para la flexibilidad que se requiera para corregir la conducción económica y fiscal del país.

La gobernabilidad es susceptible de mejorarse a través de un cambio cultural que destaque en todos los niveles jerárquicos de la organización pública, la importancia de la disciplina, eficiencia y resultados fiscales, como asimismo de los efectos macroeconómicos de la política fiscal. En dicho proceso de cambio es importante valorar el aporte conceptual que pueden entregar todos los niveles de la jerarquía, en la medida que se perciba el rol que desempeña cada uno como parte de una organización que tiene objetivos comunes. La mayor cercanía a la implementación real de las políticas públicas, genera experiencias prácticas que la autoridad no puede percibir, las que en algunos casos pueden comprometer la factibilidad de una política.

Otro aspecto que incide en el grado de gobernabilidad, es la forma como se haya organizado la función de control; en los últimos años se ha ido avanzando en la estructuración de un control interno en las instituciones públicas y, en la medida que paralelamente se ha ido destacando la necesidad de mejorar la eficiencia a través de la relación entre recursos asignados y cumplimiento de objetivos y resultados, surge la controversia si el control de eficiencia es propio de la organización o debe ser ejercido a través de un organismo externo. El tema es trascendente porque, afecta la responsabilidad y oportunidad de las decisiones que están referidas a un lapso de tiempo relativamente corto como es la anualidad del presupuesto y además, compromete la flexibilidad que se requiere hoy para asumir la dinámica del entorno.

En definitiva, la implementación práctica de los Programas Financieros supone un ordenamiento y claridad de las instancias de toma de decisiones, ajustes y evaluación de dichos programas y el respaldo de sistemas de información fiscal y macroeconómica adecuados. Los sistemas de información plantean un tema que es muy importante, cual es la elección y graduación certera de la información idónea para cada instancia y la evaluación de los sistemas de información disponibles en las instituciones públicas. En esos términos, se puede concluir que la Programación Financiera Plurianual, se sustenta en la gobernabilidad, pero a su vez la retroalimenta.

II.- EXPERIENCIA EN CHILE

El Programa Financiero, concebido como instrumento de la política fiscal que apunta a respaldar el análisis de su rol macroeconómico, data de 1975 y por ello, en Chile existe hoy una conciencia bastante generalizada de éste rol. Ahora bien, para entender la situación actual de la política fiscal y sus instrumentos, es pertinente un breve análisis retrospectivo de la economía y del régimen financiero y presupuestario. En tal análisis, hay dos hitos políticos y económicos que resultan pertinentes: 1973, año de inicio del gobierno militar y 1990 que marca el regreso de los gobiernos democráticos.

Un denominador común que se presentó en todo el período considerado, es el de una permanente disciplina fiscal, que por un largo período se tradujo en sostenidos superávits fiscales. Al respecto, cabe destacar como aspecto anecdótico, que ilustra la responsabilidad desde el punto de vista político de la autoridad financiera, que ella, tanto a fines del gobierno militar, como al término del último gobierno, debió contener con igual firmeza, el tradicional deseo de los ministerios técnicos de consolidar el inicio de programas de alta prioridad que provocarían un mayor compromiso de arrastre para los futuros presupuestos, limitando la opción de los nuevos gobiernos para iniciar los programas previstos en sus políticas públicas.

4.- EVOLUCION ECONOMICA Y FISCAL EN CHILE

Al margen de interpretaciones políticas y bajo el enfoque del objeto de este documento, es necesario considerar que el gobierno militar en Chile se gesta en 1973, entre otros, a partir de un problema económico, caracterizado por baja producción, escaso ahorro interno, elevado déficit fiscal y deuda pública externa y una situación de hiperinflación. También es preciso señalar, que existía un estudio económico previo de profesionales de oposición (el Ladrillo), en virtud del cual, desde 1974, se implementaron cambios radicales en el sistema económico, asumiendo los principios del libre mercado, lo que significó en los primeros años el cierre de muchas industrias que resultaban ineficientes en el nuevo esquema y un proceso de privatización de un sinnúmero de empresas que, habiendo sido requisadas o expropiadas por el gobierno anterior, eran administradas por el Estado.

El inicio del gobierno militar coincide con la crisis del petróleo, que a partir de 1973 genera en primera instancia severas inestabilidades y en definitiva un cambio radical en el sistema financiero mundial, que se estabiliza hacia el año 1980. Paralelamente, los problemas políticos significan para el país una seria dificultad para acceder al financiamiento oficial de organismos multilaterales requerido para paliar las carencias de ahorro interno. A este respecto, cabe señalar que en los años 1974 y 1975 Chile adoptó dos decisiones trascendentales para el ordenamiento de la gestión fiscal y de la deuda externa en particular; por una parte, se dictó una nueva Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y además, se creó un sistema de notificación de la deuda pública externa, directa e indirecta, cuyo registro antes estaba diluido en cinco instituciones estatales. La postulación al financiamiento con fines de estabilización que otorga el Fondo Monetario Internacional, era una de las pocas alternativas factibles y los requerimientos de información de ese organismo produce como resultado, la creación de una base de datos fiscales y económicos, sistematizada en un Programa Financiero, que era revisada periódicamente por el FMI y que además, servía de respaldo para la negociación de los créditos sindicados que era posible contratar en aquella época.

Así, la escasez de financiamiento marca desde aquellos años, la creación de una cultura de eficiencia económica y de disciplina fiscal y una preocupación por las proyecciones económicas. Con ese enfoque, se instaura la exigencia de evaluación de los proyectos de inversión como condición para la asignación de fondos y la compatibilización presupuestaria previa a la negociación de los créditos externos. Hacia fines de la década, la dificultad de contratar créditos para inversión, justifica la indexación integral de la economía y paralelamente se opta por la privatización de la banca, para el efecto de generar un mercado financiero interno capaz de contribuir al proceso de ahorro-inversión. En tal contexto se gesta, además, un cambio radical en el sistema previsional que, por una

parte, representa un alivio en los compromisos fiscales y, por otra, sirve de aliciente al desarrollo del mercado financiero.

En tales términos, la recesión mundial de 1980 – 82 encuentra a Chile en un buen pie de sustentación y los efectos económicos no fueron tan impactantes como en otros países. La crisis coincide con la decisión constitucional de autonomía del Banco Central, que implica la independencia de la política monetaria, que encuentra una banca privada incipiente, que resultó incapaz de responder a sus pasivos, debiendo el Banco Central asumir el respaldo de los mismos a través de un convenio de “deuda subordinada”, denominado así porque el compromiso de los bancos a pagar su deuda, quedó subordinado al hecho de que obtuvieran ganancias en los ejercicios futuros, subrogándolos el Estado en el evento que ello no ocurriera. El proceso de rescate de deuda de los bancos aún no termina, lo cual ha significado que, durante todos estos años, el Estado se ha visto privado de importantes recursos, que de otro modo habría podido destinar a financiar las crecientes demandas sociales.

El retorno de los gobiernos democráticos en 1990, nuevamente marca una coincidencia importante entre el cambio político interno y un cambio sustancial en el régimen económico mundial. El nuevo sistema político, no solo asume la plena vigencia del sistema de economía de mercado y del principio de disciplina fiscal que conlleva un carácter activo de la política fiscal, sino que también genera importantes acuerdos en materia económica, como la reforma del sistema tributario de 1990, que en lo sustancial significó un aumento del impuesto al valor agregado de 16 a 18 %, cuyo rendimiento se comprometió en un aumento importante del gasto social en educación, salud, vivienda, y previsión, que en los años 1991 a 1993 representa un crecimiento anual que fluctúa alrededor del 10%, sosteniéndose posteriormente hasta 1999 en una tasa que fluctúa entre el 5.5 % en 1997 y un 9.7% en 1996. En el resto de los indicadores económicos, destaca la tasa promedio de crecimiento del PIB de 6,4% entre 1990 y 1999, influida por una caída de 1,1% en el último año y un record de 12,3% en 1992. En el mismo período, la tasa de desempleo alcanza a un promedio de 7,3%, pese al 9,7% observado en 1999. Paralelamente, se produjo la consolidación del sistema financiero, un buen nivel de ahorro interno y una reducción notable en la tasa de inflación anual, desde 27,3% en 1990 hasta un 2,3% en 1999³.

Los efectos de la crisis asiática se traducen en Chile, además de la caída del PIB y la ocupación, en un déficit del Gobierno Central en 1999 después de 14 años de superávit sostenidos, en un alza de la tasa de interés real a nivel de 11,9% en 1998 y una consecuente caída en el consumo privado que en 1999 alcanzó a – 3,1%. En torno a éstas últimas cifras, cabe comentar que ellas en buena medida son consecuencia del debate que se generó, al existir una conciencia política y pública sobre la necesidad de un ajuste económico, planteándose la alternativa de concretarlo a través de la política fiscal o de la monetaria. En definitiva, el mayor sacrificio correspondió al sector privado y ello obedeció al escaso margen de libre asignación de los recursos fiscales disminuidos por la caída del PIB, como consecuencia de gastos permanentes fijados por ley y la imposibilidad de reducir programas sociales, ante la subsistencia de importantes niveles de la denominada “pobreza dura”.

³ El detalle de estas cifras se encuentra en la página web de DIPRES, www.dipres.cl, documento “Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2001”, presentado al Congreso Nacional por el Director de Presupuestos, Mario Marcel.

En el somero análisis económico de los últimos treinta años de los párrafos anteriores, cabe destacar que en Chile ha sido posible una Política de Estado en cuanto a disciplina fiscal y sostenibilidad de opciones importantes como mercado financiero, inversiones sociales y de infraestructura. Ello supone un acuerdo político tácito, respaldado en una visión de futuro, que se ha traducido en la posibilidad de implementar reformas tributarias, una política anticíclica en el uso de fondos de privatizaciones para alimentar fondos de compensación, o disminuir la deuda pública externa, y el mantenimiento por largos años de un superávit fiscal.

5.- REGIMEN FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO

La función político-institucional del presupuesto público ha marcado por largo tiempo la evolución de la institucionalidad de la República de Chile. Ya en 1891, el desencuentro presidencial-parlamentario respecto al Presupuesto de la Nación, generó una revolución que sentó las bases del régimen financiero y presupuestario actual. A contar de la Constitución de 1925, sus dos reformas, en 1943 y 1970, fueron acentuando una preeminencia presidencial en materias de orden económico y financiero. De igual modo, en la Constitución de 1980, el constituyente entregó exclusivamente al Presidente de la República, toda iniciativa en materias de orden económico y financiero.

La base legal del Régimen Financiero y Presupuestario se encuentra en la Constitución Política de la República de 1980, en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, aprobada como D.L. N° 1263 de 1975, complementada por algunas disposiciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto y otras insertas en las leyes orgánicas de instituciones públicas:

La Constitución Política de la República de 1980, afianzó las potestades del Presidente de la República, al limitar las facultades del parlamento en materias presupuestarias, sólo a la aprobación o reducción del gasto propuesto por el Poder Ejecutivo, salvo los gastos permanentes fijados por ley, prescindiendo de analizar los ingresos públicos. Asimismo, "evitó la actuación del Parlamento como coadministrador, que según la experiencia anterior, puede conducir a la dilución de responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas". Dispuso también "la no afectación de los tributos, disponiendo que los que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado, salvo en los casos de excepción que señala el N° 20 del artículo 19°". Otro aspecto importante, ya mencionado, es que delimitó claramente la separación del manejo de la política fiscal y monetaria, al determinar la autonomía del Banco Central; concluyó así la opción que antes utilizaba la autoridad para sostener gastos, pese a la insuficiencia real de los ingresos fiscales normales, mediante las llamadas emisiones inorgánicas de dinero y la contratación con el Banco Central de créditos a tasas mínimas de interés .

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, D. L. N ° 1263 de 1975, tiene como característica importante el ser una ley marco, muy genérica, que evita los detalles de política que pueden ser transitorios y, por ello, tiene plena vigencia actualmente, lo cual se sensibiliza cada vez que se quiere reorientar la política fiscal, o bien cuando se crean nuevos instrumentos de apoyo a la gestión fiscal. En lo principal, cabe destacar los siguientes aspectos importantes de la ley :

- a) Determinó que la administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos y que el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí.
- b) Estableció la cobertura de la administración financiera, incluyendo los servicios de la administración centralizada y descentralizada del Estado, Congreso y Poder Judicial, excluyendo Municipios, Empresas, Universidades Estatales y la porción del Presupuesto de las Fuerzas Armadas que corresponde a una ley reservada.
- c) Asignó al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de la administración financiera del Estado, definiendo a la Dirección de Presupuestos como organismo técnico asesor para estos fines.
- d) Introdujo el concepto de unidad de los recursos públicos, terminando con el destino específico de ingresos tributarios a instituciones o regiones.
- e) Incorporó la instancia de evaluación técnico económica, según análisis de rentabilidad, de los estudios y proyectos de inversión y su identificación previa a la aplicación de fondos.
- f) Estableció el sistema de control financiero, acorde con las disposiciones legales, reglamentarias, asignando su responsabilidad a la Contraloría General de la República. Además, estableció que la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y metas de los servicios públicos son funciones del Poder Ejecutivo.

En el articulado de las Leyes de Presupuestos, se fijan distintas regulaciones motivadas por la evolución temática coyuntural de la política fiscal y por acuerdos políticos con el Parlamento que tienden a proveerlo de una mayor información; si bien ellas tienen la limitación de la vigencia anual del presupuesto, esto a su vez significa la posibilidad de irias adaptando a las necesidades transitorias al poder ser reiteradas o modificadas anualmente. Del mismo modo, en los últimos años ha surgido una modalidad distinta en la discusión de la ley en el Parlamento, estableciéndose como parte de la negociación de algunos temas, la suscripción de ciertos Protocolos que significan acuerdos sobre temas en que el Parlamento no tiene ingerencia, pero el Ejecutivo los compromete en función de la transparencia, el conocimiento de la gestión del gobierno y una mejor relación con el Congreso.

Normas y acuerdos recientes que cabe destacar:

- a) Regulación de la flexibilidad que permite al Presidente de la Republica ejercer su rol de administrador, pudiendo efectuar modificaciones en la composición del presupuesto durante su ejecución ante realidades e imprevistos, con respeto del marco presupuestario global y según la vigencia de los parámetros macroeconómicos previstos al aprobarse la Ley de Presupuestos.
- b) "Delimitar, por la vía de la fijación de montos máximos anualizados, los compromisos para futuros ejercicios que importen los estudios y proyectos de inversión que se contraten durante el año respectivo, con el objeto de dimensionar desde ya las obligaciones que, por tales conceptos, deben ser reconocidos en los presupuestos de los años siguientes".
- c) Evaluar, a través de especialistas privados, una serie de programas y proyectos
- d) Utilización de indicadores de gestión, realización de diagnósticos de funcionamiento institucional, formulación de programas de mejoramiento de gestión y confección por

- parte de todos los servicios públicos, de un informe sobre su gestión operativa y financiera del año precedente.
- e) Obligación de entregar al Congreso, en forma oportuna, una mayor información sobre la ejecución presupuestaria, el uso del endeudamiento autorizado y de las provisiones contempladas en el presupuesto.

Según la base legal reseñada en párrafos anteriores, el régimen financiero y presupuestario de Chile, se caracteriza genéricamente como un sistema presidencialista, muy jerarquizado, con pocas atribuciones del Congreso que, sin perjuicio de sus funciones de control, solo puede disminuir gastos al ejercer su facultad de aprobación que tiene un plazo máximo de 60 días, pues de otro modo prevalece el Proyecto de Ley de Presupuesto que presenta el Poder Ejecutivo. La ley especifica también una autoridad fuerte del Ministerio de Hacienda, que además de ser responsable del Presupuesto, debe autorizar cualquier acto administrativo que de algún modo pueda significar un compromiso financiero público. La Dirección de Presupuestos, DIPRES, actúa como institución asesora del Ministro de Hacienda y cuenta para ello con amplias atribuciones. Desde el punto de vista de la administración, el régimen se caracteriza por una centralización normativa y una ejecución descentralizada.

Las fortalezas que resultan importantes para la mejor regulación de la política fiscal, derivan del carácter presidencialista del régimen financiero, lo cual, frente a un sistema parlamentario, tiene la ventaja de facilitar un adecuado balance entre la flexibilidad requerida en la ejecución y el respeto de los marcos globales de gasto aprobados en la Ley de Presupuestos, delimitando siempre las respectivas responsabilidades. Por otra parte, la formulación y administración centralizada del presupuesto resulta fundamental para el cumplimiento del rol macroeconómico de la política fiscal y como garantía de ello, la DIPRES mantiene una tradición de elevado prestigio profesional. A su vez, la ejecución descentralizada del presupuesto facilita el cumplimiento de los objetivos y programas en el corto período de vigencia del presupuesto y el control de la ejecución financiera está respaldado por la Contraloría General de la República que es una institución autónoma y, por lo tanto muy fuerte y al margen de los demás poderes del Estado.

Las principales debilidades, que se originan en la administración general pero afectan los resultados del sistema financiero y presupuestario, se aprecian en función de los nuevos requerimientos de la gestión pública y derivan del criterio bajo el cual se adoptan muchas decisiones en las instituciones técnicas y de administración gubernamental, normalmente con una perspectiva de tiempo de un año y sin una clara especificación del objeto de ellas y los resultados que ellas debieran producir, porque no se han generado metodologías de evaluación ex ante de los programas públicos. En directa relación con lo anterior, la gestión de recursos humanos es demasiado rígida como consecuencia de disposiciones legales de inamovilidad funcionaria, lo cual genera un doble efecto, primero en la acumulación de los ya comentados compromisos financieros permanentes establecidos en leyes específicas y luego, en la imposibilidad de renovar la condición técnica de los funcionarios, en concordancia con los requisitos actuales, pese a que se han incorporado algunas iniciativas en materia de capacitación y reconversión.

Otras debilidades importantes guardan relación con la naturaleza de la información existente y la carencia de ella para el análisis que hoy se requiere. La información que hoy es posible sistematizar de algún modo es financiera, con un rezago temporal en cuanto a disponibilidad de más de 45 días, pero ella corresponde fundamentalmente a la ejecución presupuestaria que es

consecuente con un criterio de caja y según objeto, permitiendo sólo la evaluación de niveles de desembolso y compromisos de corto plazo, sin que ella pueda ser asociada a resultados, productos y servicios o permita medir costos y evaluar ex post las inversiones públicas.

6.- EL PROGRAMA FINANCIERO

El Programa Financiero está vigente en Chile desde 1975, al quedar establecido en el Artículo 10° de la Ley de Administración Financiera en los siguientes términos: "El Programa Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. La compatibilización de estos presupuestos permitirá formular la política financiera de mediano plazo de dicho sector. El programa financiero constituirá un documento interno de la Dirección de Presupuestos".

El Programa Financiero, PF, lo formula anualmente la Dirección de Presupuestos desde 1976, como instancia previa al inicio del proceso de formulación del Presupuesto del Sector Público para el año siguiente; el PF es un referente permanente durante la ejecución del presupuesto y en la dimensión de impactos futuros de las decisiones gubernamentales, actualizándose cada vez que se perciben cambios significativos en las principales variables fiscales y macroeconómicas.

Durante el gobierno militar, el PF tuvo un tratamiento confidencial del Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y otras autoridades económicas, destacando una permanente coordinación con el Banco Central. Si bien no existía un Parlamento al cual transparentar un análisis de política, la contraparte natural en estas materias era el FMI, en función de los créditos de estabilización que mantenía vigentes con Chile. El reconocimiento temprano del rol macroeconómico del presupuesto y la política fiscal, permitió en aquella época el ordenamiento de las cuentas fiscales y revertir una situación de escaso financiamiento, tanto interno como externo.

Durante el período democrático se ha ido generalizando en todos los estratos del país, la cultura de disciplina fiscal con visión de futuro y del rol macroeconómico de la política fiscal, lo que se ha traducido en una especie de acuerdo político tácito con criterio país, que se ha manifestado en importantes decisiones económicas consensuadas entre los grandes conglomerados políticos y el gobierno, como fue el caso de la reforma tributaria de 1990, que permitió revitalizar una serie de programas sociales. Actualmente el Programa Financiero se formula para cuatro años y mantiene su condición de confidencialidad en la etapa de formulación, tal como lo dispone la ley, pero desde mediados de la década pasada y con carácter informativo, al iniciarse la discusión del Proyecto de Presupuesto, el Director de Presupuestos presenta en la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional, una exposición de los "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público", en la que da a conocer los antecedentes del marco de formulación de la política fiscal y supuestos macroeconómicos con que se formuló el Proyecto de Presupuestos, señalando las prioridades del gobierno en materia de gastos y una visión de los principales aspectos de las finanzas públicas que van surgiendo en la gestión del Estado.

Para responder a la inquietud de cómo formular el PF, hay que tener en cuenta que el proceso debe estar directamente relacionado con el de formulación del presupuesto, el cual se inicia formalmente a fines del mes de junio, ocasión en que el Ministerio de Hacienda envía a los demás

ministerios las instrucciones y el marco financiero a que deberá ajustarse la formulación de sus presupuestos para el año siguiente. Los ministerios remiten sus "Petición de Presupuesto" a más tardar a fines del mes de julio y en el mes siguiente se efectúa el análisis interno de DIPRES, que en los primeros días de septiembre propone al Ministro de Hacienda un Anteproyecto, global y desglosado por ministerios e instituciones. La decisión del Presidente de la República se materializa en el Mensaje con que, a más tardar el 30 de septiembre, entrega a la consideración del Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto para el año siguiente. El Congreso tiene un plazo de 60 días para la Aprobación del Proyecto.

De acuerdo con lo anterior, la formulación del PF normalmente se efectúa entre los meses de abril y junio. El proceso se puede sistematizar en base a tres módulos: Fuentes, Análisis y Productos. El módulo Fuentes incluye una Base de Datos cuantitativos y las distintas Políticas Globales vigentes, incluyendo prioridades gubernamentales. El módulo de Análisis corresponde a simulaciones, según distintos escenarios de las proyecciones macroeconómicas y presupuestaria de ingresos y gastos. El módulo Productos, corresponde al Programa Financiero propiamente tal que incluye: Ajuste de Proyecciones Macro y de Política Fiscal, Marco Financiero Global y por Sectores y Criterios de Formulación del Presupuesto.

La Base de Datos incluye P F vigente, Indicadores Macroeconómicos, Estadísticas Fiscales de Años Anteriores, Ejecución Presupuestaria Vigente, Programa de Caja y Arrastres, Registro de Compromisos y Devengos, Proyección de Metas vigentes. Las Proyecciones Macro utilizadas en los últimos años incluyen: Tasas de variación anual del PIB, Demanda Interna, Importaciones de Bienes de Capital, Precios al Consumidor y valores absolutos de Importaciones, Exportaciones Totales y sin Cobre, Tipo de Cambio por US\$, tasas de interés de corto y mediano plazo y Precio de Cobre.

Las proyecciones presupuestarias se estructuran en un instrumento tradicional en DIPRES, desde hace un cuarto de siglo, denominado Presupuesto Exploratorio. El proceso se inicia al nivel de analistas, que para cada institución construyen su proyección para tres años, según la apertura conceptual del presupuesto en la ley vigente, tomando en cuenta los antecedentes disponibles sobre: evaluación del presupuesto ejecutado el año anterior, ejecución del presupuesto vigente, proyecciones vigentes de gastos de arrastre de proyectos y programas en ejecución, compromisos legales y contractuales y consideraciones personales sobre eventuales intenciones programáticas y modificaciones reglamentarias futuras, que haya percibido en su relación rutinaria con las instituciones.

Mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, según las simulaciones mencionadas en el módulo de análisis, el Director de Presupuestos ajusta los agregados fiscales y macroeconómicos, e instruye a los analistas para determinar los principales agregados en los exploratorios de las distintas instituciones y, en función de ellos, el marco financiero que se debe considerar para la formulación del presupuesto por parte de las instituciones.

En relación a la política fiscal que se define en esta instancia, cabe señalar que desde hace largos años ella ha sido concebida con un carácter activo, esto es aprovechando su posibilidad de afectar el entorno macroeconómico y privilegiando la función estabilizadora. En tal sentido, se han implementado algunas opciones para aprovechar las circunstancias favorables del ciclo económico y prever los efectos negativos que se transmiten desde otros países, en función del comportamiento

de conceptos siempre importantes en la economía chilena, como son el precio del cobre y el petróleo y la estructura de los ingresos y compromisos financieros públicos en relación al PIB.

El cobre, pese al desarrollo que ha tenido en Chile la producción de exportación, sigue siendo el principal bien exportable y en los últimos años ha representado alrededor de un 38% de las exportaciones chilenas. Tomando en cuenta la volatilidad de su precio en el mercado mundial y su incidencia en los ingresos fiscales, ya en el año 1985 se estableció el Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, con los recursos adicionales ingresados a rentas generales de la Nación, generados por un mayor valor del precio de venta de cobre respecto a una senda estimada de precio futuro. El Fondo se deposita en divisas en el Banco Central de Chile y por ello cumple dos objetos: permite compensar las fluctuaciones en los recursos que el Fisco recibe de la Corporación Nacional del Cobre, por concepto de excedentes e impuesto a la renta y además, como constituye reservas internacionales, ayuda a sustentar un tipo de cambio real que sea un estímulo para promover exportaciones. El origen del Fondo está asociado a un acuerdo con el Banco Mundial ya cumplido y pese a no estar fundamentado en un mandato legal, las autoridades de los gobiernos democráticos lo han mantenido, en virtud de su contribución a la disciplina fiscal y la estabilidad.

Con motivo de la Guerra del Golfo y debido a que más del 90% del consumo de petróleo del país debe ser importado, en 1991 se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo, con el objeto de atenuar las variaciones de los precios de venta internos de los combustibles derivados del petróleo, motivadas por fluctuaciones en sus cotizaciones internacionales. Los aportes y retiros del Fondo se determinan considerando las variaciones de los precios de paridad, que el país paga o recibe cuando transa con el exterior, respecto a precios de referencia por tipo de combustible fijados semanalmente. El movimiento del Fondo se materializa a través de impuestos o créditos fiscales específicos y de tasa variable, a que están sujetos los operadores del mercado interno de combustibles. El Fondo no tiene un efecto directo en los ingresos fiscales, pero en la medida que ayuda a sostener el nivel del PIB, indirectamente garantiza un nivel normal de los ingresos del Fisco.

Los efectos restrictivos de la crisis de los últimos años aún se aprecian en Chile, en términos de dificultades para retomar una tasa de crecimiento importante del PIB, un nivel de desocupación cercano al 10% y la imposibilidad de revertir un déficit fiscal inédito en más de 12 años. Ello, refleja que no basta mantener una tradición de disciplina fiscal y política anticíclica, sino que además es necesario incorporar nuevas reglas para reforzar dicha política, reduciendo aún más la incertidumbre, entregando orientaciones más claras al resto de los sectores de la economía y racionalizando la utilización del escaso margen de discrecionalidad que tienen los presupuestos, debido al elevado nivel de compromisos previos.

Para tal efecto, en la formulación del Presupuesto 2001 se incorporó una regla que consiste en generar, desde este año, un superávit estructural de 1% del PIB. La implementación de esta regla, requirió la confección previa de un indicador, Balance Estructural del Sector Público para el período 1987-99, que permitió separar los componentes cíclicos del presupuesto y proyectar un Presupuesto Estructural, acorde con una proyección del PIB según el potencial de la economía y una estimación de mediano plazo del precio del cobre.

Para definir los criterios de formulación del presupuesto y marcos financieros que se comunicaron a los distintos ministerios, primero se cuantificaron los gastos inerciales del Sector Público derivados de las leyes permanentes y políticas vigentes, estableciendo por diferencia un

Fondo Concursable Común equivalente a un 2 %, para programas y proyectos nuevos. La metodología para asignar los recursos concursables incluye una formulación según marco lógico, en que se explica en qué consiste el programa, el porqué es necesario ejecutarlo, especificando objetivos, metas, indicadores, costo y la forma de medir sus resultados. Se estableció una evaluación previa del Ministerio de Planificación Nacional y la fijación de prioridades. La distribución del Fondo Concursable, la efectúa el Ministerio de Hacienda junto con la definición del Proyecto de Presupuesto de cada ministerio.

III.- PROGRAMA FINANCIERO NO ES SUFICIENTE

El Programa Financiero es una contribución valiosa a la política fiscal, orientado a resguardar su coherencia macroeconómica y a crear condiciones de estabilidad en la economía. Si bien en su formulación, se dimensionan los grandes agregados fiscales y sus principales componentes, subsiste el problema de la escasez progresiva de recursos públicos ante un futuro incierto, con nuevos problemas, que se traducen en una información cambiante, lo cual implica una exigencia de mayor dinamismo a la política fiscal.

El tema es que nadie puede asegurar que el proceso de la globalización haya terminado; el conjunto de variables que hoy conocemos, mañana puede adquirir nuevos conceptos y no podemos anticipar su nomenclatura, temática, objetivos y las exigencias que representarán para nuestra economía, cuando ellos se integren a nuestra realidad. El desafío, es generar los espacios financieros necesarios para que la política fiscal asuma la integración, con un resultado positivo para nuestros objetivos.

7.- REQUERIMIENTOS ACTUALES DE LA POLÍTICA FISCAL

En el análisis de soluciones del problema que origina la falta de espacios de libre asignación, de acuerdo al criterio de incrementalismo presupuestario tradicional en la relación entre los organismos públicos y las autoridades presupuestarias, normalmente no se ha considerado una evaluación de las causas de la rigidez presupuestaria, salvo el reconocimiento obvio de los compromisos que generan los programas sociales y de infraestructura. El enfoque ha estado dirigido a las posibilidades de aumentar los ingresos fiscales, por la vía tributaria o fomentando el crecimiento del PIB.

La teoría del derrame que generaría un buen ritmo de crecimiento del PIB, solo puede significar un agravamiento del problema. La evidencia de los últimos años ha demostrado que, si se hubieran iniciado nuevos programas con cargo a ingresos que luego resultaron ser transitorios, habría aumentado el compromiso de gastos y algunos de esos programas deberían haberse paralizado. A su vez, una mayor carga tributaria puede resultar política y económicamente complicada pues, en este último sentido, en definitiva puede inducir una limitación al crecimiento del PIB.

De acuerdo a lo anterior, la alternativa lógica que se está implementando en diversos países, es optimizar el uso de recursos públicos mediante compromisos de mayor eficiencia, para lo cual se han implementado técnicas de medición y evaluación de desempeños institucionales. Pero la definición de indicadores adecuados es un proceso complejo, porque debe compatibilizarse por una parte, los intereses institucionales y de la comunidad y por otra, los antecedentes físicos y financieros y la calificación de su idoneidad requiere unos dos o tres años de aplicación. Para perfeccionar este tipo de evaluaciones, es necesario crear las condiciones para que la discusión sobre la asignación anual de recursos esté centrada en los programas, servicios y productos esperados, mediante una evaluación previa que justifique el porqué de dichos programas. Al respecto, es preciso señalar que el planteamiento anterior no guarda ninguna relación con la antigua técnica de Presupuestos Por Programa, toda vez que lo que hoy se pretende es evitar las inflexibilidades que pueden derivarse de programas que resultan ineficientes, que no alcanzan los resultados propuestos o que enfrentan dificultades en su ejecución. A través del diálogo periódico, que debe producirse entre las instituciones y las autoridades financieras para definir y evaluar el comportamiento de los indicadores, es posible crear conciencia sobre la necesidad de controlar los compromisos presupuestarios para poder detectar aquellos que pueden ser evitables.

El compromiso de mayor eficiencia, implica poner un mayor énfasis en la función gerencial del presupuesto, mejorando las relaciones de confianza entre los responsables institucionales y la autoridad financiera, readecuando la distribución de responsabilidades, a través de una mayor descentralización y flexibilidad en la formulación y ejecución del presupuesto, creando espacios en la libre asignación de recursos para facilitar la interacción entre instituciones a través de convenios operacionales. El estímulo de la capacidad gerencial de los jefes institucionales, además de liberar a la autoridad financiera de funciones que hoy debe asumir por falta de información adecuada, debiera ayudar a crear mecanismos para un mejor manejo de los activos públicos y producir efectos positivos en la apreciación de la comunidad sobre la gestión gubernamental.

El cumplimiento de los actuales requerimientos de la política fiscal en los términos comentados, implica un replanteamiento del proceso de toma de decisiones en el Sector Público, para aprovechar los espacios de gobernabilidad que existen en las instituciones. El mejoramiento de la gestión financiera pública a través de las alternativas esbozadas, hace necesario generar un cambio cultural importante que privilegie un criterio corporativo, desterrando prácticas usuales en algunas Instituciones especializadas que manejan un elevado volumen de recursos, las que tienden a asumir una visión tecnócrata, muy parcial y desvinculada del contexto del Sector Público y enfocan sus esfuerzos sólo al cumplimiento de los objetivos de su misión específica.

Relevante en el ejercicio de la capacidad gerencial de los jefes institucionales bajo un criterio corporativo, es que ellos tengan una orientación adecuada sobre las políticas gubernamentales que los afectan en su función, que existan los canales de comunicación a través de los cuales ellos puedan transmitir su experiencia respecto a las diferentes opciones de política y que reciban una información oportuna de las decisiones. Ello debiera conducir a mejorar la definición de qué objetivos se deben cumplir, tomando en cuenta el cómo se implementarán las decisiones y especialmente el porqué de los objetivos, esto es los resultados de los cuales ellos se hacen responsables y de los impactos que esos resultados deben generar en otras áreas en que ellos no tienen injerencia.

Lo anterior puede parecer una apreciación obvia, pero la realidad es rica en experiencias respecto al qué hacer definido en forma fortuita, en el contexto de una presión política, de un grupo de poder económico, una catástrofe, o bien el simple convencimiento de un especialista en un tema; en tales casos el cómo cumplir los objetivos, esto es su implementación, queda a cargo de agentes, normalmente técnicos presupuestarios, que no participaron en la definición de qué. El porqué, esto es los efectos que deben provocar los resultados reales, se analizan en pocos casos en forma previa a la determinación del qué y normalmente recién cuando se trata de implementar los cómo.

El reemplazo del jefe institucional por la figura del gerente público, está condicionado a que, además de recibir un mejor respaldo en los objetivos de su responsabilidad, él desarrolle una capacidad de gestión interna que conduzca a implementar un análisis de costos, creando centros de responsabilidad que, junto con corregir la desvinculación financiero – técnica, complementen en un sentido práctico la definición de indicadores de gestión y los sistemas de medición de resultados.

8.- PROGRAMACION PUBLICA DE MEDIANO PLAZO

La Programación Financiera Plurianual dimensiona los agregados fiscales en relación con las variables económicas, pero no está concebida para solucionar los aspectos reseñados en torno al compromiso de eficiencia en la gestión pública. La naturaleza de los programas públicos actuales, la necesidad de racionalizar la decisión de ellos en función de resultados e impactos que exceden el año de vigencia del presupuesto, con una dimensión adecuada de los arrastres financieros que ellos significan para los años siguientes y la conveniencia de implementar la figura del gerente público con claras orientaciones y responsabilidades, plantean un componente de temporalidad en el sentido el análisis debe dejar de ser estático. La visión de largo plazo debe ser expresada en una Programación Plurianual de todas las entidades, independiente de su tamaño y complejidad de objetivos y de acuerdo al ordenamiento sectorial del Sector Público, en que se reflejen claramente los objetivos propuestos, asumiendo plenamente la relación resultado – financiamiento.

La Programación de Mediano Plazo de cada sector, debe estar referida permanentemente a un periodo de tres a cinco años y debe ser respaldada por programas de igual plazo de las instituciones especializadas que componen el sector. El Presupuesto Anual de las distintas instituciones y sectores, debe concebirse como la expresión concreta de las acciones pertinentes al primer año del Programa de Mediano Plazo respectivo. La Programación de Mediano Plazo debe reformularse anualmente, agregando un nuevo año al Programa anterior, considerando los ajustes que se deriven del último presupuesto ejecutado y del avance en el presupuesto vigente. Con una clara diferencia con los sistemas tradicionales de planificación que los hicieron inoperables, los requisitos de oportunidad y dinamismo de la programación actual, implican que los Programas de Mediano Plazo deben definir lineamientos gruesos de los objetivos, programas específicos, requerimientos y condicionantes, cuyos detalles corresponderá especificar en el Presupuesto Anual.

Los Programas Sectoriales e Institucionales se deben configurar según la naturaleza de la misión, políticas y objetivos de las distintas entidades públicas. Estos programas deben cuantificar las políticas propias de cada sector o institución expresadas en programas, proyectos y actividades, considerando metas específicas, los requerimientos de recursos financieros para su cumplimiento, compatibilizados con el Presupuesto Vigente, los arrastres máximos autorizados para los años siguientes de acuerdo a los contratos ya efectuados y las proyecciones de variables económicas que

estimen los analistas financieros del sector. Las fases y módulos de estos programas son similares a los comentados en relación al Programa Financiero.

La primera etapa de la formulación del Programa de Mediano Plazo para los años siguientes, se debe cumplir entre los meses de Abril y Junio, previo a la formulación de la Petición de Presupuesto de las instituciones para el año siguiente. Las fuentes cuantitativas y cualitativas de este Programa, genéricamente son las mismas descritas para el Programa Financiero, pero lógicamente son las específicas de la institución o sector de que se trate. En otras palabras, las instituciones debieran plantearse en esta etapa un Presupuesto Exploratorio considerando los antecedentes de la proyección permanente de metas físicas y resultados de programas en ejecución, avance de proyectos, recaudación de ingresos propios y estudios de mercado de oferta y demanda de bienes y/o servicios incidentes en la actividad propia de la institución. En lo que se refiere a las políticas sectoriales vigentes, ellas debieran en esta etapa estar evaluadas según los resultados y metas alcanzadas y en el contexto de las políticas globales del gobierno.

El nexo natural de los Programas Institucionales, Sectoriales y el Programa Financiero que debe formular el Ministerio de Hacienda, está constituido por el Presupuesto Público y la oportunidad más adecuada de integración corresponde a la etapa de formulación presupuestaria, sin perjuicio de los ajustes que se deriven del comportamiento de la ejecución del Presupuesto Vigente. En efecto, la formulación del Presupuesto está regulada en la ley, con plazos claramente establecidos y si se considera que su vigencia es sólo de un año, utilizando dichos plazos corresponde anticipar al máximo la percepción de sus implicancias a mediano plazo, para poder alcanzar a ejecutar las acciones administrativas y operativas pertinentes en el corto plazo de vigencia del mismo. Así, en régimen, los Programas Institucionales, Sectoriales y el Programa Financiero deben formularse en paralelo y éste último debe dar como resultado los marcos financieros institucionales y sectoriales para el Presupuesto Anual que debe formularse; los segundos debieran expresar las peticiones anuales de recursos y la estimación de arrastres de ingresos y gastos para los años siguientes, que fluyen del Programa de Mediano Plazo Vigente y de las políticas institucionales y sectoriales. En la formulación de su Proyecto de Presupuesto, las instituciones deben adecuar sus requerimientos al marco financiero comunicado, a las directrices sectoriales recibidas y postular sólo aquellos requerimientos adicionales que a su juicio ameriten una alteración del referido marco.

La implementación institucional de estos programas en cada sector, permite solucionar una de las carencias sustantivas de la gestión actual, cual es la ausencia casi generalizada de programación, la que en muchas instituciones recién se inicia una vez que se publica el Presupuesto para el año siguiente y en los casos de instituciones que mantienen una programación de mediano plazo, ella se formula al margen de un análisis global de las perspectivas del Sector Público y de un marco definido de recursos para los años siguientes. El nexo de éstos programas con el Programa Financiero es el proceso de formulación del presupuesto y la definición del Poder Ejecutivo del Proyecto de Presupuesto que enviará al Congreso, permite a las instituciones ajustar su Programa de Mediano Plazo para los años siguientes, efectuando obviamente los ajustes que se deriven de los términos en que el Congreso apruebe el Presupuesto.

La implementación de una Programación Sectorial e Institucional de Mediano Plazo, debiera constituir un avance fundamental en el mejoramiento de la gestión pública, pues con ella, la formulación presupuestaria adquiere un respaldo, obviando peticiones innecesarias, es posible estructurar una evaluación previa a la asignación de recursos, dimensionando los efectos futuros y

sustentabilidad en el tiempo de los objetivos y se puede anticipar la programación de la ejecución del Presupuesto Institucional.

Un tema sensible en el esquema descrito, es que, la autoridad financiera informa a los ministerios técnicos sólo el marco financiero en que deben formularse los presupuestos institucionales del año siguiente, ante lo cual se puede argumentar que ello no permitiría la formulación de un programa de mediano plazo. La respuesta a dicha inquietud guarda relación con la escasez de recursos de libre asignación, que precisamente genera el compromiso de eficiencia que motiva la programación institucional; en otras palabras, las rigideces del presupuesto público no permiten alteraciones sustanciales de marcos financieros medidos en relación al PIB, pero a través de la programación sectorial la autoridad gubernamental puede calificar mejor la asignación de los márgenes disponibles o bien implementar acuerdos políticos para solucionar temas insoslayables.

Cabe señalar algunas condiciones generales que se deben resguardar para hacer posible una programación pública como la descrita. Como ya se mencionó, un compromiso esencial es que ella sea dinámica y flexible, en el sentido de poder reaccionar oportunamente a los desajustes financieros y que tenga la capacidad de adecuarse a las prioridades del gobierno. Un tema importante es generar una doctrina financiera, expresada en principios y normas, de tal manera que exista claridad, en todos los ámbitos, de la coherencia financiera y técnica que debe producirse entre los objetivos institucionales, sectoriales y gubernamentales y de las instancias jerárquicas y oportunidad de decisión de los distintos eventos. Un requisito prioritario para la programación, es la creación de un Sistema Transversal de Información financiera que apoye efectivamente la gestión en todos los niveles de la organización, aprovechando los avances de la tecnología, adecuando en la medida de lo posible los sistemas verticales de información existentes en las entidades públicas y creando los sistemas propios de aquellas instituciones que no lo tienen, resguardando el criterio de integración y universalidad de la información, en el sentido de que cada dato se genere desde una base única. Finalmente, es preciso destacar la importancia de implementar procesos de capacitación en todos los niveles de la organización, para consolidar el cambio cultural que se necesita para asumir los nuevos requisitos de la política fiscal y cumplir las condiciones de una programación de mediano plazo como la descrita.