

13072

DIPRES
350
C-527#4
1999
Junio

**ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA
PROPUESTA DE MODERNIZACION DE LA GESTION
PRESUPUESTARIA**

(Conclusiones preliminares)

El presente documento
contiene las conclusiones
preliminares de la
misión de asesoría
presupuestaria
realizada en el
período comprendido
entre el 15 de febrero
y el 15 de mayo de 1999.

038183

DIPRES

Junio 1999

PRESENTACION

El presente documento contiene los aspectos relevantes que podrían incluirse en la agenda de modernización de la gestión presupuestaria, y se ha elaborado a partir de los trabajos y talleres realizados internamente en la Dirección de Presupuestos (incluidos en documento adjunto de abril de 1999) que han contado con la colaboración y participación de profesionales de la Contraloría General de la República y de diversos servicios que fueron consultados.

En sus cuatro primeras partes, se incluye una síntesis de los trabajos desarrollados por J. Vial, J.E. Suárez, C.Salineros y P Ortiz. El quinto punto fue elaborado por R Sepúlveda a partir de los documentos y talleres realizados internamente en la Dipres.

Santiago, junio de 1999

ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En los últimos años ha surgido una fuerte tendencia, especialmente en los países anglosajones, por explorar formas nuevas de gestión presupuestaria. Si bien esto se inició como parte de los esfuerzos de "consolidación fiscal" (eliminación de déficit fiscales crónicos mediante reducciones del gasto público) ha ido mucho más lejos y se ha traducido en cambios muy radicales en la forma de administrar las entidades públicas y de manejar los recursos financieros. En lo esencial los cambios apuntan a mejorar los incentivos para la toma de decisiones descentralizadas por los servicios públicos, sobre la base de una discusión mucho más transparente respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de dichas entidades, y con márgenes de flexibilidad mucho mayores en el manejo de sus activos físicos, recursos financieros y recursos humanos. Por cierto, no es casualidad que estas reformas hayan avanzado muy rápido en países anglosajones: la naturaleza de su ordenamiento jurídico y, especialmente de los enfoques del Derecho Público y Administrativo establecidos en constituciones enmarcadas en dicha tradición, facilitan reformas de esta naturaleza.

Por otra parte, si se examina el caso de Chile, claramente la motivación original para el cambio no se justifica: nuestro país ha sido capaz de mantener elevados niveles de ahorro público y superávit por más de una década. Es evidente que nuestro ordenamiento institucional, las normas de administración financiera, y los valores y criterios que informan la toma de decisiones públicas han hecho posible estos buenos resultados. Es notable el contraste de estos buenos resultados con nuestra propia experiencia histórica en materias fiscales, así como la de la gran mayoría de los países en desarrollo.

Sin embargo, no es menos cierto que la preocupación por una gestión de recursos públicos más orientada al logro de resultados, sobre la base de una discusión más comprensible y significativa de su asignación, así como la creación de incentivos y mecanismos que faciliten una mayor eficiencia, es plenamente válida.

¿Es posible compatibilizar avances en esta dirección con la mantención de la disciplina macroeconómica? Indudablemente se requiere de un debate amplio y profundo para identificar las verdaderas fortalezas de nuestro actual sistema y así asegurarnos de preservar aquellos elementos de nuestra institucionalidad que han permitido materializar los buenos resultados a nivel macroeconómico de la gestión presupuestaria.

1. ¿Por qué cambiar?

Más allá de los buenos propósitos de carácter general y de las posibles "modas" importadas desde la burocracia o los medios académicos internacionales, es imprescindible tener muy claros los problemas que podrían justificar un cambio profundo en la gestión financiera del Estado, especialmente cuando hay tanto en juego. Un examen somero de nuestro sistema permite identificar algunas áreas claramente problemáticas.

a. Ausencia de incentivos a un adecuado manejo de activos: ¿Qué incentivos tiene un jefe de servicio para sacar el máximo rendimiento a sus activos físicos? ¿Cómo afecta financieramente a un servicio el estar sobredotado de capital fijo? No hay impactos. En muchos casos basta con asegurarse que el proyecto supera el mínimo de rentabilidad exigido, conseguir luego la asignación de fondos, construir el edificio o comprar el equipo, pero luego no hay incentivos para sacar el máximo provecho de ellos, especialmente cuando cambian las condiciones. El caso es aún más dramático cuando no se trata de decisiones de inversión, sino de gasto corriente asociado a la gestión de los activos. Entre arrendar una propiedad o comprar, el servicio siempre va a preferir la segunda opción porque lo independiza de las decisiones presupuestarias anuales. La única ventaja del arriendo es que no pasa por un sistema de evaluación ex-ante y basta una negociación con DIPRES. ¿Cuál es el tamaño óptimo del inmueble a arrendar? ¿Qué precio pagar?, etc., son muchas de las interrogantes que se deben resolver en esa negociación, sin que el jefe de servicio tenga ningún incentivo ni señal "de mercado" para tomar la decisión correcta.

b. Una segunda motivación para el cambio radica en la dificultad de controlar los compromisos de gastos futuros que adoptan los servicios dentro del esquema actual: Si bien la información presupuestaria es parte del sistema de contabilidad gubernamental, que es formalmente una contabilidad sobre base devengada, no es menos cierto que en la práctica el registro del devengo es demasiado cercano a la transacción misma y por ende opera en los hechos como un sistema sobre base de caja. Esto ha llevado a que el control de los compromisos futuros se ha desarrollado a partir de episodios individuales, en forma poco orgánica y depende críticamente del conocimiento y experiencia de los analistas presupuestarios de la Dirección de Presupuestos. Frente a esto conviene distinguir a lo menos tres tipos de situaciones:

(i) *Compromisos por leyes:* en general el registro de estos compromisos recae en la Dirección de Presupuestos, institución que informa al Congreso Nacional de los aspectos financieros involucrados en cada proyecto de ley. En la actualidad esa información se encuentra sistematizada y se estudia su incorporación plena a los sistemas de información presupuestaria.

(ii) *Compromisos derivados de las inversiones:* en la actualidad las inversiones tienen un tratamiento presupuestario bastante heterogéneo. Por una parte se tienen las inversiones que realizan normalmente los diversos servicios públicos. Ellos pasan primero por la incorporación del proyecto al Banco Integrado de Proyectos (BIP) en MIDEPLAN, son evaluados, y si cumplen con los requisitos de rentabilidad social mínima, pueden ser presentados a la Dirección de Presupuestos para su identificación, en caso de contar con recursos presupuestarios para solventar los gastos que el proyecto demanda en el año. Si el proyecto dura más de un año, al comienzo del año siguiente se debe volver a identificar. En estos casos, cada proyecto se discute y analiza con la Dirección de Presupuestos en las etapas de preparación del presupuesto anual y la

información sobre compromisos es recogida por los sectorialistas, aunque no hay un registro sistemático de ellos.

En el caso de los ministerios "inversionistas" (MOP, MINVU e Interior) la situación es cualitativamente distinta, si bien los procedimientos formales son similares. En el caso de la inversión del FNDR (Interior) históricamente ella se ha concentrado en proyectos pequeños, que dejan pocos arrastres para ejercicios posteriores. Sin embargo, se ha tratado de inducir a los gobiernos regionales para que destinen parte de sus recursos a proyectos de mayor envergadura, en un marco de una adecuada planificación de las inversiones en un esquema de mediano plazo. Ello necesariamente implicará un registro y control de los compromisos presupuestarios que van más allá del año en curso. En el caso del MOP y el MINVU los proyectos de inversión típicamente se traslapan de un año en otro, y el tema de los arrastres y el margen de recursos para iniciar nuevos proyectos es un elemento crucial en la discusión interna del presupuesto y en la posterior identificación de los proyectos y programas anuales. En este ámbito es donde se plantean las mayores dificultades, al no contarse con sistemas de información que integren la información presupuestaria y los registros de compromisos por las licitaciones. El caso es aún más complicado en el sector vivienda, dado que históricamente sólo se identifican "programas anuales" de inversión y no proyectos específicos.

(iii) Compromisos derivados de contratos con proveedores: en estos casos hay serios problemas de control, y en ocasiones sólo se conocen los compromisos con posterioridad a la firma de los contratos. Es indudable que cuando se establecen relaciones de mediano plazo se pueden lograr rebajas de costos importantes en licitaciones con proveedores, ya sea de servicios (por ejemplo, subsidios de transporte regional en zonas apartadas, mantención de vías urbanas o caminos) o de bienes (textos escolares, raciones alimentarias, etc.). En algunos casos las propias leyes orgánicas de los ministerios o servicios les permiten contraer estos compromisos sin una autorización legal especial, en otras se les otorga vía leyes o glosas en la Ley de Presupuestos y solamente en el último de los casos citados existe en la actualidad un adecuado registro y control de los compromisos. Es preciso señalar que la falta de sistematización de las etapas previas al devengamiento del gasto (contempladas en el sistema contable desde sus inicios, pero no activadas) ha limitado las posibilidades del control de compromisos.

La incorporación de una facultad para fijar los límites máximos a los arrastres de las inversiones fue una innovación importante en la Ley de Presupuestos de 1998. Sin embargo su aplicación se ha visto restringida ante la ausencia de sistemas de información adecuados, que permitan a Contraloría llevar un recuento de los compromisos presupuestarios, tarea en la que se está trabajando en conjunto para operacionalizar la norma.

c. Otras áreas problemáticas

Además de estas causales, existen otras - de mención más frecuente - como la necesidad de tener una discusión sobre asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en componentes del gasto como ocurre en la actualidad. A ello se une la presión de los servicios por mayor autonomía en el manejo de los recursos financieros. Es indudable también que en el plano de la administración de recursos humanos existen demasiadas restricciones y rigideces, las que muchas veces no solo dificultan la gestión, sino que terminan por frenar las posibilidades de desarrollo personal y profesional de los propios funcionarios.

2. Avances recientes

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para incorporar paulatinamente elementos de modernización en la gestión gubernamental, teniendo siempre en mente la necesidad de preservar la disciplina fiscal a nivel global, tarea que no se puede subordinar a la modernización, so pena de que esta última termine en un descalabro económico mayor, que entre otros problemas, seguramente significaría un congelamiento de cualquier tipo de reformas a la gestión estatal.

Es así como en 1992 se inició un primer programa piloto para elaborar indicadores de gestión en varios servicios públicos, los que fueron seguidos por compromisos para el cumplimiento de metas de gestión. Este tema se amplió rápidamente a gran número de servicios y desde hace ya varios años, la información sobre indicadores de gestión de los servicios se proporciona previamente a la discusión presupuestaria. Esta etapa realmente culmina en 1998, cuando a raíz de la creación de la "asignación de modernización" en 1997, en el marco del acuerdo Gobierno-ANEF, se establecen incentivos pecuniarios colectivos ligados al cumplimiento de metas de mejoramiento de gestión..

Una segunda línea de trabajo importante se produce a raíz del compromiso contraído en la discusión del presupuesto para 1997 para evaluar 20 programas de gobierno, por medio de paneles de expertos externos. La primera experiencia se realizó el año pasado y en 1998 se extendió a 40 nuevos programas. Junto con el cumplimiento de los objetivos de transparencia y retroalimentación en las decisiones de inversión en programas públicos, que entreguen estos estudios, quizás si el aporte más significativo y perdurable de esta experiencia ha sido difundir una metodología de evaluación de programas que debiera ser incorporada en forma sistemática a la evaluación "ex-ante" de cualquier nuevo programa que inicie el Gobierno.

Por último, cabe mencionar el Plan Piloto de Convenios de Desempeño para la Modernización de Servicios Públicos, que se ha iniciado en 1998 con 8 servicios y que busca probar nuevos mecanismos de gestión, incluidas ciertas flexibilidades en el manejo de recursos financieros, para lograr mejoras en su eficiencia. Como parte de esta experiencia se contempla una actualización de los balances patrimoniales de los respectivos servicios, identificación de centros de costos y una utilización plena de la información contenida en la contabilidad gubernamental, para luego, en una segunda etapa, incorporar mayor flexibilidad en el manejo de activos, asociada al cobro de un costo por uso de capital en estos servicios.

Paralelamente, se ha iniciado un trabajo conjunto entre DIPRES y la Contraloría General de la República para modernizar los sistemas de información, con la finalidad de mejorar sustancialmente la oportunidad, calidad y cobertura de la información financiera en todos los niveles de la administración. Ello será un primer paso fundamental para poder contar con una evaluación de la gestión patrimonial de los servicios públicos, elemento crucial que es previo a cualquier intento por dar mayor autonomía a los servicios en la gestión de sus recursos financieros.

Todos estos esfuerzos debieran culminar hacia comienzo de la próxima década, de manera de poder contar con un acervo de conocimientos y experiencias prácticas que permitan formular un programa integral de modernización de la gestión pública, con una identificación de los posibles

cambios legales e institucionales. Una de las tareas fundamentales de la Dirección de Presupuestos, en estos momentos, es prepararse para participar activamente en este proceso.

3. Aspectos relevantes de la experiencia internacional.

Las reformas llevadas a cabo por varios países miembros de la OCDE y del resto del mundo industrializado estuvieron orientadas a buscar mecanismos de consolidación fiscal, a desarrollar propuestas que mejoraran la asignación de los recursos y fondos públicos, y a generar un cambio en la *performance* -eficacia, eficiencia, imagen, calidad y desempeño- del sector público. Estas contemplaron una serie de aspectos, que van desde cambios en las técnicas de administración de personal hasta los que involucran la administración financiera y control de gestión en la ejecución del presupuesto de la nación.

En marzo de 1995 nuestro país organizó un encuentro internacional titulado '*Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*', donde se realizaron importantes intercambios de experiencias entre los pioneros en las reformas a la gestión pública. Se destaca la participación de representantes de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Chile.

De la experiencia expuesta, y con relación al debate sobre modernización de la gestión presupuestaria, se desprendieron varios temas de interés que se pueden agrupar en las siguientes categorías de reformas:

- Reformas en los Sistemas Contables
- Incorporación de Presupuestos Multianuales
- Control por Desempeño: Descentralización y Reducción de Rigideces Presupuestarias

Respecto de la realización de cambios en los sistemas contables, varios países ya han reformado sus sistemas de contabilidad, reemplazando la contabilidad pública estándar o en base caja por una en base devengada. El objetivo de este cambio radica principalmente en el hecho de poder efectuar un seguimiento con sentido económico a las operaciones que realizan las instituciones públicas.

La segunda reforma, recogida principalmente de la experiencia australiana, introduce un horizonte de tiempo de planeación del presupuesto superior al año fiscal. Estos presupuestos plurianuales -también llamados multianuales- son formulados generalmente para un horizonte que va desde los 3 hasta los 5 años, y tienen un propósito esencialmente de manejo macroeconómico, en la medida que son capaces de reflejar los efectos fiscales de mediano plazo de las políticas públicas existentes.

Sin embargo, es importante destacar que la confección de presupuestos multianuales también incide sobre la gestión de los gestores de políticas. En la medida que se permita extender el horizonte de planeación de las instituciones públicas a períodos superiores a un año, y por lo tanto, en la medida que se reduzca la incertidumbre de las políticas vía la imposición de una disciplina enmarcada en compromisos de mediano plazo, se está generando un marco que permite

tener una visión estratégica en la toma de decisiones.

Por último, devolver la autoridad necesaria a quienes son los encargados de la administración, o dicho de otra forma, dar mayor flexibilidad en la administración de recursos a los administradores de los diferentes servicios públicos -ministerios y agencias de gobierno-, ha sido un aspecto clave en las reformas a la administración pública y presupuestaria de un importante número de países desarrollados. Ejemplo de lo anterior son Australia, Nueva Zelanda y gran parte de los países nórdicos, además del Reino Unido y Canadá. Ello sugiere la existencia de un sistema de responsabilidades ejecutivas, el que otorga responsabilidad directa a quienes estén encargados de administrar los fondos presupuestarios asignados. Adicionalmente, y en la dirección de otorgar una mayor flexibilidad a los administradores, varios de estos países incorporaron elementos que reducían las rigideces en los presupuestos operacionales. La *agrupación* de gran parte de los gastos operacionales -llamados también corrientes- en un solo ítem, fue muy utilizada con el propósito de mejorar la eficiencia en la asignación de dichos recursos.

Adicional y complementariamente para que no se produzcan comportamientos oportunistas, fueron desarrollados importantes sistemas de Control de Gestión o Desempeño a través del Control de Resultados. Esto significó en definitiva cambiar un sistema de control presupuestario ex-ante por uno de tipo ex-post.

A continuación se presentan de manera sucinta los principales elementos recogidos de estas experiencias, formuladas a contar de una primera revisión y análisis de la bibliografía existente.

a. Implementación de Sistemas Contables en Base Devengada

Esta reforma, adoptada cabalmente por Nueva Zelanda (1992), Australia (1997), Islandia (1992), Suecia (1994) y planeada por Canadá a partir del año fiscal 2001-2002, da origen a una serie de beneficios al implementar la contabilidad de un país en base a los mismos criterios que le son exigidos al sector privado.

La introducción del concepto de devengado tanto en la contabilidad general de la nación, así como en la confección y tratamiento de las diferentes partidas del presupuesto del sector público, tiene importantes efectos sobre la asignación de los recursos públicos.

A nivel de la formulación y ejecución presupuestaria, incorporar el método del devengado permite ejecutar cabalmente el presupuesto sin haber desembolsado la totalidad de los recursos asignados para un año fiscal determinado. Asimismo, el reconocer compromisos de plazo superior al año fiscal mediante el devengo de gastos, permite visualizar los efectos financieros de mediano y largo plazo de las diferentes políticas implementadas en el diseño del presupuesto del sector público. Adicionalmente, poder evaluar el costo real de las diferentes iniciativas políticas, produce ventajas que pueden conducir a importantes ganancias en eficiencia. Por último, evaluar al sector público con criterios similares a los exigidos al sector privado, permite disponer de una herramienta de eficiencia al momento de tarificar la provisión de ciertos bienes y servicios entregados por el sector público, debido a que de esta forma se cuenta con un punto de comparación consistente y comparable.

A pesar de las bondades que presenta este sistema, existen algunos aspectos relacionados con dicha práctica contable que deben ser estudiados con mayor detención y que han sido resueltos de distintas maneras en los diferentes países estudiados, particularmente en el tratamiento de los activos del sector público: incorporación de los bienes de uso público, sistema de valoración, mecanismo de depreciación, asignación de derechos de propiedad y de uso sobre activos compartidos, distinción de los conceptos de gasto e inversión, etc.

b. Extensión de períodos presupuestarios - planificación , programa financiero, presupuestos multianuales.

Tradicionalmente la confección del presupuesto en los países OCDE ha sido realizada tomando como base el año fiscal. Esta visión de corto plazo en la construcción del presupuesto puede impedir una efectiva administración del gasto público, por cuanto las decisiones respecto de la asignación de recursos no están incorporando las implicancias de mediano y largo plazo de las decisiones adoptadas en el presupuesto corriente o con base en el año fiscal.

Es así como esta segunda reforma, puesta en marcha Nueva Zelanda, Australia y Canadá da cuenta de una serie de beneficios al poner en una perspectiva de mediano y largo plazo las políticas públicas con las cuales es confeccionado el presupuesto del sector público, permitiendo apreciar la sustentabilidad de los programas y políticas del gobierno en las diferentes materias incorporadas en el presupuesto, así como analizar los efectos de cambios en variables exógenas a la confección del presupuesto como cambios demográficos, los cuales pueden, por ejemplo, producir importantes efectos sobre las políticas de seguridad social de un país.

La construcción de presupuestos anuales puede no generar los incentivos adecuados para que los administradores ahorren o planifiquen sus gastos de manera ordenada, debido a que por el breve período de tiempo asignado es difícil incorporar el concepto de administración por objetivos. Esta última requiere de un horizonte de mayor plazo para poder establecer las implicancias de las políticas adoptadas en la confección del presupuesto, de forma tal que se puedan evaluar los resultados mostrados por ellas.

Hay dos aspectos que deben ser incorporados por quienes son los encargados de llevar a cabo la confección del presupuesto de mediano plazo. En primer lugar, evitar un exceso de optimismo en la elaboración del presupuesto, lo que puede producir desequilibrios importantes en el balance del sector público. En segundo lugar, hay que tener presente que la confección de los presupuestos multianuales es realizada en términos reales, y su impacto final sobre la posición fiscal del país quedará sujeta a las brechas que se produzcan— en magnitud y sentido— entre las estimaciones y las fluctuaciones efectivas de crecimiento e inflación.

c. Descentralización y Reducción de Rigideces Presupuestarias

Una de las reformas más utilizadas por los países de la OCDE, principalmente por Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido fue, por un lado, descentralizar la toma de decisiones respecto de la asignación de recursos del sector público, es decir, dar un mayor grado de autonomía a los gestores de políticas; y por otro, flexibilizar o disminuir las rigideces presentes al interior de los presupuestos del sector público, lo cual no permitía una asignación y redistribución

eficiente de los recursos dentro de una determinada repartición pública.

Son diversas las ventajas que llevan implícitas estas dos subcategorías de reformas a la gestión presupuestaria. En primer lugar, la descentralización o la entrega de una mayor autonomía a los responsables de las políticas públicas sectoriales permitió justamente asignar responsabilidades definidas a quienes utilizaran los fondos presupuestarios. Esto fue llevado a cabo introduciendo el concepto de control ex-post, es decir, que los administradores de los fondos públicos sean controlados en base a los resultados que ellos mismos han comprometido obtener.

Por otro lado, y directamente relacionado con la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos, esta reforma está reconociendo que el proceso de asignación de fondos es un proceso dinámico, donde el óptimo se obtiene de sucesivas y periódicas revisiones. Por lo tanto, entregar las herramientas necesarias para disponer de la capacidad de trasladar recursos con mayor libertad en el tiempo apunta a reconocer la dinámica de este proceso.

Por su parte, la agrupación de partidas presupuestarias, principalmente las referidas a los gastos corrientes, dice relación con dar mayor flexibilidad y movilidad a los recursos asignados en el presupuesto de un determinado servicio público, evitando excesivas clasificaciones presupuestarias que, bajo un sistema de control de gestión o de desempeño basado en los resultados, sólo quitaría grados de libertad al accionar de los administradores.

Aunque estas reformas han sido ampliamente difundidas y utilizadas por varios miembros de la OCDE hay a lo menos tres aspectos que deben ser analizados con mayor profundidad para hacer un adecuado uso de ellas.

En primer lugar, muchos estudios sostienen que este sistema de dar mayor grado de autonomía a los gestores de políticas puede ser visto como un "*cheque en blanco*". Esto significa entregar recursos sin un control ex-ante de los usos para los cuales se han solicitado. Sin embargo, bajo el supuesto de un adecuado sistema de monitoreo y control de gestión en base a metas u objetivos, este concepto pierde validez .

En segundo lugar, también se ha sostenido que esta medida de dar una mayor grado de autonomía y flexibilidad en el manejo de los recursos puede funcionar sólo en un determinado nivel del sistema de planificación en la pirámide de la autoridad. Sin embargo, en niveles más bajos de dicha pirámide, entregar un mayor nivel de autonomía puede no generar los resultados deseados..

Por último, un tercer elemento a tener presente, particularmente atribuible al caso neozelandés, es la definición adecuada de lo que se entenderá por Desempeño en el Control de Gestión, es decir, en la diferencia que exista entre los conceptos de *resultado* y *producto*. El principal problema surge cuando dos o más instituciones actuando en conjunto tienen, mediante diferentes productos individuales, que conseguir un resultado global.

4. El Sistema de Gestión Presupuestaria vigente en Chile.

La institucionalidad financiera y presupuestaria ha tenido un reconocimiento relevante en el desarrollo de la normativa constitucional, presentando una marcada evolución en respuesta a los conflictos políticos de fines del siglo pasado e inicios del presente, como también a los cambios que requería cada época y las características de nuestra sociedad. A contar de la Constitución de 1925, y con mayor énfasis en las reformas de dicha Carta Fundamental de 1943 y 1970, el constituyente creyó necesario y procedente entregar exclusivamente al Presidente de la República, en forma mayoritaria, todo lo relativo a materias de orden económico y financiero.

Esta evolución alcanza su punto máximo en la Constitución de 1980, la cual afianza sustancialmente los atributos del Presidente de la República y disminuye los del Congreso Nacional, estructurando un régimen marcadamente presidencialista. En el ámbito que nos preocupa, la Carta Fundamental consigna que corresponde al Presidente de la República el Gobierno y Administración del Estado (artículo 24) y, consecuentemente, entendiendo que tal potestad involucra la recaudación y la inversión de sus recursos, le reserva la exclusividad de toda iniciativa legal que diga relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado (artículo 62), especificando con mayor fuerza tal tendencia en las atribuciones que le confiere en el campo de la formulación de la Ley de Presupuestos y en su ejecución (artículo 64).

La doctrina constitucional reseñada ratifica y consolida principios ya incorporados en la Ley de Administración Financiera del Estado, sancionada mediante decreto ley N° 1.263, del año 1975, cuyas normas, en concordancia con los preceptos de la Constitución, establecen la regulación general de la actual institucionalidad financiera y presupuestaria del Estado.

En lo esencial, tal institucionalidad comprende la iniciativa y responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo en todo lo que dice relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, limitando las atribuciones del Poder Legislativo en el campo presupuestario a la aprobación o reducción del gasto propuesto, excepto el establecido por ley de carácter permanente, y prescindiendo de su participación en los ingresos, al no poder ni aumentar ni disminuir la estimación de los mismos propuesta por el Ejecutivo.

En tal virtud, es posible concluir que en Chile, a diferencia de otros países, la Constitución no estableció un equilibrio de poderes en materias presupuestarias sino, muy por el contrario, concentró la iniciativa y responsabilidad en el Ejecutivo, restringiendo el ámbito del Congreso al conocimiento, aprobación o reducción del gasto y, en su caso, a la fiscalización de su ejecución, evitando su actuación como coadministrador que conduciría, conforme a la experiencia anterior, a una dilución de responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas en general y del Presupuesto de la Nación, en particular.

4.1 Régimen Financiero

Bajo tal denominación, se comprende la habilitación constitucional para generar, por la vía de normas legales, ingresos y gastos con cargo a los recursos del Sector Público.

En ambos casos, y como antes se señalara en términos generales, el constituyente entregó

facultades exclusivas al Poder Ejecutivo, la que tradujo en una especificación mayor al describir todas aquellas que forman parte de su iniciativa exclusiva y el rol que le reconoce en cuanto al financiamiento de cualquier gasto, limitando en consecuencia, las atribuciones del Poder Legislativo.

4.1.1) Materias de iniciativa exclusiva (art. 62 C.P.R.). Entre tales materias cabe señalar como principales las siguientes: (i) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresiones; (ii) crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; (iii) contratar empréstitos y demás operaciones que puedan comprometer el crédito o responsabilidad financiera; (iv) reajuste de remuneraciones y pensiones, incluido el ingreso mínimo para los trabajadores del sector privado; y (v) establecer o modificar las normas de seguridad social.

El Congreso Nacional, ante las proposiciones de tal naturaleza, que le formule el Presidente de la República, sólo las podrá aceptar, disminuir o rechazar, sin que, en caso alguno, puedan incrementarlas o variar su contenido y costo.

4.1.2) Estimación de rendimientos y gastos (art. 64 C.P.R.). La estimación en materia la reservael constituyente igualmente al Ejecutivo, fijando, a su vez, las siguientes regulaciones: (i) Dispone que el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a Fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atenderlo; y (ii) si la fuente otorgada fuere insuficiente, impone al Presidente el reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Tanto la iniciativa exclusiva del Presidente, como la obligación que se impone de aprobar gastos debidamente financiados, son concordantes con el rol administrador del Estado que le otorga y con la responsabilidad que le cabe en el logro de los equilibrios financieros y constituyen una respuesta a la experiencia anterior de actuación del Poder Legislativo de cursar cuerpos legales desfinanciados o comprensivos en materias de suyo insertas en la referida administración.

Es necesario, además, dejar constancia que, en concordancia con lo anterior y con su relación con el manejo de las finanzas públicas, la Constitución establece como principio o garantía, 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. (art. 19 N° 20 C.P.R.).

4.2 Características del régimen presupuestario en Chile

Para reseñar las principales características del régimen presupuestario chileno, se considera necesario distinguir entre la formulación de la Ley de Presupuestos y su ejecución.

Formulación de la Ley de Presupuestos.

Tal como se expuso anteriormente, la Constitución y la Ley de Administración Financiera del Estado concentran en el Ejecutivo las atribuciones a su respecto, restringiendo las del Legislativo, lo que configura un proceso de formulación del proyecto de ley de Presupuestos de las siguientes características: (i) es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 62 C.P.R.) la que

alcanza igualmente a la estimación de ingresos (art.64 inciso segundo C.P.R.). La ley de Administración Financiera del Estado, por su parte, precisa el sentido y alcance del instrumento presupuestario del Sector Público, definiéndolo como una estimación financiera de los ingresos y gastos de este Sector para una año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos (art. 11) reiterando en sus artículos 17 y 19 que, tanto los ingresos como gastos propuestos constituyen "estimaciones" y, por tanto, no son propiamente "fijados" en esta ley, sino autorizados por ella, por lo que no constituyen montos invariables; (ii) su presentación está regulada en la Constitución, determinando que debe efectuarse ante la Cámara de Diputados (art. 62 inciso segundo) a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir (art. 64); (iii) su configuración queda entregada al Presidente quien determina las clasificaciones presupuestarias (artículo 16 LAFE); (iv) el Congreso Nacional sólo está facultado para reducir los gastos propuestos, excepto los establecidos por ley permanente, y debe despacharla dentro de 60 días contados desde su presentación (art. 64 C.P.R.); y finalmente, (v) si no cumpliere el Congreso Nacional con su despacho dentro de plazo "regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República". (Art. 64 C.P.R.), es decir, se sanciona la aprobación automática del presupuesto propuesto por el Ejecutivo si el Congreso no lo remite dentro de los 60 días de sometido a su consideración.

Ejecución del Presupuesto.

Constituye una materia que, como se señalara, tanto la Carta Fundamental, como la Ley de Administración Financiera del Estado, entrega al ámbito de competencia del Presidente de la República. Lo anterior se traduce en que, el Ejecutivo, por la vía de la potestad reglamentaria que detenta, puede: (i) proponer un programa de ejecución (art. 22 LAFE); (ii) aplicar una programación mensual de caja (art. 23 LAFE); (iii) dictar las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias (art. 26 y 26 bis LAFE), que se sustentan en un principio de legalidad presupuestaria de términos flexibles o relativos; (iv) ordenar pagos excediendo las sumas presupuestadas en los casos que señala el artículo 28 de la LAFE, sin perjuicio de su regularización posterior; y (v) ordenar el traspaso a rentas generales de las utilidades o excedentes de los servicios y empresas que se indican en los artículos 29 y 29 bis de la LAFE.

4.3 Innovaciones recientes

Durante la tramitación de las Leyes de Presupuestos de los últimos años, se ha incorporado una norma consensuada, patrocinada por el Ejecutivo, en orden a delimitar el alcance de la denominada "flexibilidad presupuestaria", de una forma tal que manteniéndose vigentes los grandes parámetros macroeconómicos previstos a la aprobación de la Ley de Presupuestos, cuente a su vez el Presidente con la posibilidad de ejercer su rol de administrador en plenitud, pudiendo adecuar el presupuesto ante las realidades e imprevistos que se vayan presentando durante su ejecución, actuando dentro del marco presupuestario global y respetándose sus potestades de administrador encargado de la obtención de los recursos y de su inversión, de la mejor manera que permita satisfacer las necesidades públicas en forma regular y continúa, propendiendo al bien común.

Paralelamente, y por la vía del articulado de la Ley de Presupuestos y de acuerdos complementarios, el Ejecutivo ha puesto en práctica mecanismos orientados a: (i) proveer de

mayor información al Congreso Nacional sobre la ejecución presupuestaria, el uso del endeudamiento autorizado y de provisiones contempladas en el instrumento presupuestario; (ii) en igual sentido y para mejorar la eficiencia en la asignación y aplicación de recursos, se ha dispuesto la evaluación independiente de programas, y proyectos, la utilización de indicadores de gestión y de programas de mejoramiento de ésta, la realización de diagnósticos de funcionamiento institucional y la confección por parte de todos los servicios públicos de un informe sobre su gestión operativa y financiera del año precedente; (iii) identificar y limitar algunos tipos de gastos y sus unidades ejecutoras, respecto de los cuales el Congreso Nacional ha presentado interés específico; y (iv) 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.

4.4. Características del Sistema de Contabilidad

La Contabilidad Pública, hasta el año 1975, reflejó separadamente el movimiento financiero de tres grandes sectores: el sector central o fiscal, el sector funcionalmente descentralizado y el sector municipal, de acuerdo con la naturaleza jurídica patrimonial de cada uno de ellos. Esta situación dificultaba las instrucciones que el Organismo Contralor debía impartir en materias contables, correspondiéndole llevar, detalladamente, sólo el registro de las transacciones originadas en el gobierno central: es así como la contabilidad registraba las operaciones derivadas de la ejecución del presupuesto de los servicios públicos, en término de ingresos y gastos efectivos, lo que unido a una gestión concentrada esencialmente en los niveles superiores de la Administración del Estado, dejaba en evidencia el carácter restringido de esta información y un gran centralismo en las decisiones.

A partir del año 1976 y dentro de los principios planteados por la reforma de la Administración Financiera del Estado, se establece un criterio de unidad en la administración de los recursos financieros públicos, la eliminación de todos los regímenes de excepción y la descentralización operacional de la gestión financiera. Sobre esta base y de acuerdo a sus facultades constitucionales y legales, la Contraloría General inició la implementación de un sistema de Contabilidad Gubernamental de índole integral y uniforme para todos los servicios e instituciones que conforman el Sector Público. Dicho sistema se implantó en forma gradual, consolidándose en el año 1985, con la integración de todos sus componentes.

Centralización normativa y descentralización operativa.

El sistema se caracteriza por ser **centralizado normativamente y descentralizado operativamente**, esto significa que al Organismo Contralor le corresponde fijar el marco doctrinario y las modalidades de operación del sistema y cada entidad que administre directamente recursos del Estado, independientemente de su naturaleza jurídica, constituye para los efectos del sistema una unidad contable independiente que tiene la responsabilidad de definir su estructura organizativa y operacional y el diseño y mantención de sus registros, como asimismo, de procesar sus datos de acuerdo con la doctrina establecida, a fin de obtener información para apoyar su gestión interna y para el proceso de consolidación que debe realizar, a su vez, la Contraloría General.

Aplicación de la teoría contable de general aceptación.

El Sistema de Contabilidad General de la Nación definido por la Contraloría General, se caracteriza por aplicar un marco doctrinario que se traduce en principios, normas y procedimientos técnicos acorde con **la teoría contable generalmente aceptada** por las organizaciones profesionales colegiadas y por los usuarios de la contabilidad.

El Sistema así definido es de **contabilidad patrimonial**, ya que exige que todos los hechos económico-financieros susceptibles de ser cuantificados en términos monetarios, que efectúen las entidades que conforman la cobertura del sistema, deben registrarse en cuentas contables previo análisis de la implicancia que producen en los activos, pasivos y patrimonio institucional de acuerdo con el marco normativo establecido para su funcionamiento.

Consecuente con lo anterior, adquieren plena vigencia en el Sistema, entre otros conceptos, los principios contables como el devengado, realización, costo como base de valuación y el método de registro de las operaciones a través de la partida doble.

Integración presupuestaria-patrimonial.

Una de las principales características del sistema- como es la integración presupuestaria-patrimonial- permitió terminar con la separación que existía entre la contabilidad patrimonial y la contabilidad presupuestaria, en que un mismo hecho económico se registraba en dos sistemas de información distintos, generalmente desfasados en el tiempo, restándole eficacia a la calidad de la información que producían ambos sistemas.

Dicha **integración** se produce mediante la incorporación en el plan de cuentas de los conceptos de ingresos y gastos presupuestarios bajo una concepción técnica de cuentas por cobrar (activo) y cuentas por pagar (pasivo), respectivamente, considerando que conforme a la normativa vigente en materia presupuestaria, se desprende que todas las operaciones de carácter financiero y que afectan al presupuesto público constituyen, al momento de su ocurrencia, un derecho a percibir o una obligación de pagar, que deben ser reconocidas por la ejecución presupuestaria, aún cuando intervenga en forma simultánea la percepción o el pago en efectivo. A través de esta normativa, para dar solución a uno de los cambios relevantes del Sistema de Administración Financiera del Estado, se hizo aplicable al presupuesto la base de registro del devengado.

La Contraloría General de la República, de acuerdo con sus atribuciones legales, y actuando de oficio o a petición de los interesados, es el único organismo facultado para crear, modificar y conceptualizar las cuentas, como asimismo, para determinar la contabilización precisa cuando existan dudas sobre la materia. Se exceptúan de lo señalado precedentemente, las cuentas de ejecución presupuestaria, cuya estructura y definición se adecuan a las determinaciones del clasificador presupuestario, el cual se aprueba por decreto del Ministerio de Hacienda.

Las entidades del Sector Público, pueden además, desagregar las cuentas en subcuentas, analíticos de subcuentas u otros niveles menores, permitiéndoseles de esta manera satisfacer necesidades de control e información a nivel institucional.

Cuentas Complementarias.

Constituyen cuentas especiales de activo y pasivo y patrimonio, creadas para registrar, fundamentalmente los movimientos monetarios que por disposición de la ley no se incorporan a los presupuestos institucionales. En vista de ello, estas cuentas constituyen un instrumento técnico adicional para facilitar la integración del sistema contable con el presupuestario.

Registro de las variaciones y flujo de datos.

La concepción del sistema en términos de variaciones y flujos de datos, significa que los saldos provenientes del ejercicio anterior no forman parte de la gestión del ejercicio actual, otorgándose gran importancia al movimiento de débitos y créditos de cada cuenta contable como fuente de información dinámica, lo que permite la acumulación de operaciones efectuadas durante cualquier período de tiempo que se defina, en contraposición a la información basada en los saldos netos determinados a una fecha preestablecida.

Método de valorización.

El método de valorización establecido para el sistema, se sustenta en el principio contable que establece el costo como base de valuación y se aplica al conjunto de los bienes del Estado.

Entre las consideraciones atinentes a los métodos de valorización, cabe mencionar, en forma especial, la situación producida con el registro de los bienes nacionales de uso público, ya que una de las dificultades que se presentan al estructurar la contabilidad pública, radica en la determinación de qué bienes deben constituir el respaldo del patrimonio del Estado.

Para el análisis de este aspecto, es necesario tener presente que los bienes nacionales se han clasificado en bienes nacionales de uso público, cuyo dominio pertenece a la Nación toda y el uso a todos sus habitantes, y en bienes del Estado, cuya propiedad pertenece al conjunto de personas administrativas, conformado por los servicios o instituciones centralizadas o fiscales, los servicios descentralizados, las municipalidades y las empresas públicas.

Ahora bien, en el sistema de contabilidad general de la Nación, sólo se registran como Activos los bienes del Estado, sin perjuicio de la existencia de un control transitorio sobre las inversiones en bienes nacionales de uso público, cuando éstas se encuentran en la etapa de construcción o ejecución de los proyectos correspondientes. Finalizado el proyecto y una vez conformado el costo total de éste, la normativa contable vigente exige rebajarlos del Activo y considerarlos como gastos de gestión. (Se está estudiando la posibilidad de crear un título especial en el plan de cuentas vigente o bien un sistema de información independiente para el control de la inversión en bienes nacionales de uso público, durante el período de ejecución).

4.5.- Ventajas y problemas del actual sistema de administración financiera del estado.

A continuación se presentan en forma resumida las principales ventajas del sistema vigente así como una enumeración de los principales problemas.

Fortalezas

El marco legal de referencia para el actual sistema de Administración Financiera del Estado estableció un criterio de unidad en la administración de los recursos financieros públicos, eliminó los regímenes de excepción y permitió la descentralización operativa de la gestión financiera, contribuyendo a facilitar el establecimiento y control de metas.

Por su parte, la concentración de la iniciativa presupuestaria en el Poder Ejecutivo, estableciendo la responsabilidad financiera en el Ministerio de Hacienda tanto en la formulación como en el control de la ejecución del presupuesto, ha operado como un instrumento eficaz para resguardar la disciplina financiera fiscal y contribuir al logro de las metas macroeconómicas del Gobierno.

La cobertura del presupuesto abarca al conjunto de los Ministerios y Servicios de la Administración o Gobierno Central (Poder Ejecutivo), al Poder Judicial y al Congreso Nacional, y las transacciones cubiertas incluyen a la totalidad de los gastos e ingresos fiscales. La ejecución de los presupuestos es descentralizada, sujeta a un conjunto de procedimientos y controles que otorgan una flexibilidad relativa a ciertos rubros de gastos. Estas características permiten generar condiciones para establecer incentivos a la eficiencia.

En nexa con lo anterior, la implantación del Sistema de Contabilidad General de la Nación ha permitido contar con sistemas contables institucionales que aún cuando adolecen de ciertas fallas o limitaciones, han sido capaces de contabilizar sus operaciones de manera uniforme y de generar estados e informes sobre la gestión financiera, presupuestaria y patrimonial, incluidos los datos exigidos para el proceso de consolidación. Con anterioridad a este sistema, los servicios públicos de la administración central no tenían contabilidad y sus operaciones se procesaban en forma centralizada por el Organismo Contralor, sobre una base de efectivo. Asimismo los municipios poseían sistemas de información de muy escaso desarrollo utilizando clasificaciones presupuestarias totalmente diferentes al resto y el registro de sus ingresos se llevaba en las Tesorerías Comunes. El actual sistema ha permitido contar con información consolidada del Sector Público a nivel comunal, regional y nacional, la cual se encuentra a disposición de todos sus usuarios. La información del sistema responde a parámetros preestablecidos y es el reflejo de operaciones producidas en el funcionamiento de los distintos procesos del Sistema de Administración Financiera del Estado. En este sentido, proporciona información agregada y analítica del presupuesto y su ejecución sobre la base de los mismos conceptos y clasificaciones aprobados para el proceso presupuestario. Asimismo, entrega información analítica del movimiento de fondos, de las deudas corriente y pública, bienes financieros, bienes de uso e ingresos y gastos de gestión. La integración de dichos componentes, como resultado de la partida doble, permite la obtención de Estados Financieros Básicos sobre la gestión financiera, presupuestaria y patrimonial del Sector Público.

Constituyen también fortalezas del sistema de contabilidad las siguientes características: la

aplicación en el sistema de la teoría contable de general aceptación, que se asemeja a los criterios técnicos que utiliza el Sector Privado; la integración del sistema de contabilidad pública a través del reconocimiento de los ingresos y gastos presupuestarios como cuentas por cobrar y por pagar, respectivamente, ha permitido obtener la información de la ejecución presupuestaria desagregada hasta el último nivel y en las dos instancias de registro, es decir, devengado y efectivo; el mecanismo de cuadratura de las disponibilidades de fondos, permitiendo el resguardo de la debida transparencia en la gestión.

Debilidades

La ausencia de una política de Estado que permita alinear a los ejecutivos de las instituciones públicas en torno a un objetivo común de resguardar la disciplina fiscal agregada, ha obligado a mantener e incrementar un "paquete" de controles burocráticos ex ante, que "podrían hacer mas lenta" la gestión descentralizada de los servicios e instituciones públicas. No obstante estos mecanismos, se percibe una fuerte debilidad institucional para cuantificar y controlar compromisos futuros. Contribuye a este problema la "ausencia" o no explicitación de un Programa Financiero trianual como lo establece la normativa vigente.

El presupuesto se formula sobre una base muy cercana al efectivo (caja) y opera fundamentalmente en un ciclo anual, lo que limita las posibilidades de asegurar la eficiencia política en la asignación de recursos, y dificulta el análisis de costos de diferentes alternativas de política. Además, no incorpora mecanismos para inducir eficiencia en el manejo de recursos.

No existen criterios homogéneos para el tratamiento de las estimaciones presupuestarias de ingresos y gastos. En la práctica se aplica – por parte de los servicios - una variada gama de criterios para realizar las estimaciones anuales, desde entidades que disponen de sistemas para lograr la participación de las unidades vinculadas con la ejecución de sus actividades, hasta instituciones donde la intervención de aquellas es prácticamente nula y el proyecto de presupuesto se concibe como un instrumento de mero trámite administrativo que excluye toda consideración de objetivos de gestión..

En relación con el sistema contable se constata una escasa utilización como sistema de información, en especial, como producto de deficiencias en las estructuras de los sistemas, que afectan la oportunidad y calidad de la información, así también como consecuencia de aspectos que inciden en el marco normativo que rige el sistema de contabilidad general de la Nación.

Específicamente se han observado deficiencias en la implantación de registros contables, procedimientos y medios de procesamiento; incumplimiento de las normas de registro del devengado en la ejecución presupuestaria y de integración contable; y, falta de oportunidad en el procesamiento de los datos y en la obtención de los informes necesarios, por parte de un número representativo de servicios e instituciones públicas y, especialmente, de municipalidades.

5. Síntesis de Propuestas Preliminares

Uno de los aspectos críticos en la gestión presupuestaria actual está dado por la disponibilidad de información oportuna y de calidad para apoyar la toma de decisiones. Si bien se han producido significativos avances en la descentralización de la gestión operativa, en materia de sistemas de información se observan fuertes deficiencias respecto de registro de actividades y de obtención de resultados en términos físicos y financieros y un grave retraso tecnológico. El sector Público chileno no ha incorporado la utilización de las tecnologías de información como instrumentos que apoyen el proceso de gestión.

En consecuencia, como requisito previo al establecimiento de mayores avances en materia de descentralización de la gestión es necesario actualizar, especialmente, los sistemas de información financiera, con una orientación a la integración de sistemas, calidad, cobertura y oportunidad de la generación de información para la toma de decisiones, y con el uso intensivo y progresivo de tecnologías modernas de comunicaciones. Al respecto se encuentran en ejecución sendos proyectos de actualización de los sistemas de información financiera global de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, que permitirán mejorar en parte el problema de oportunidad. Paralelamente se ha formulado un proyecto conjunto que se encuentra en su fase de estudio inicial, orientado a la generación de sistemas integrados de información financiera que permitiría contar con la información presupuestaria y contable del Sector Público y sus instituciones, en línea y en tiempo real.

Asimismo, la ausencia de una normativa de responsabilidades que permita evaluar el desempeño de los administradores de los servicios públicos, como también la mantención de rigideces estructurales en el manejo de los recursos humanos, han dificultado lograr avances en el establecimiento de mecanismos que posibiliten la eficiencia y la eficacia en la gestión de los servicios, como por ejemplo mayores flexibilidades en el gasto corriente y el manejo de activos y pasivos.

En este ámbito, las acciones que se establezcan a **mediano plazo** - en un programa de modernización de la gestión presupuestaria del Sector Público -, deben estar necesariamente relacionadas y con un cierto grado de simultaneidad, de forma que produzcan sinergia en su desarrollo, pudiendo señalarse las siguientes como las acciones relevantes:

- Sistema de responsabilidades ejecutivas (Gerencia Pública);
- Introducción de flexibilidad en el manejo de los recursos humanos;
- Mecanismos de "amarre" o de ajustes automáticos en materias de ciertos gastos de forma que no se pierda el control sobre la disciplina financiera global;
- Instalación de una cultura de programación financiera plurianual, en particular en programas de inversión sujeta a mecanismos de control de compromisos y de avance físico y financiero de los proyectos;
- Reformulación de las herramientas de programación y control presupuestario en el sentido de permitir la identificación de productos y clientes a nivel institucional, y desarrollo de mecanismos de medición de resultados e indicadores de desempeño.

En el **corto plazo**, y como producto del análisis interno desarrollado por los equipos de trabajo en materias específicas, se proponen las siguientes acciones:

a.- Respecto a que el proceso presupuestario se encuentra sustentado fundamentalmente en base a efectivo.

a.1.- Evaluar la incorporación, para efectos del trabajo presupuestario, de las etapas previas al gasto efectivo contempladas en el SCGN (Devengado, Obligación y Pre-Obligación) . Para ello es necesario concordar con la CGR la ampliación en la recopilación sistemática de la información de la etapa de la Obligación y eventualmente de la Pre-Obligación, y definir el alcance práctico de estos conceptos para los rubros relevantes a controlar.

a.2.- Evaluar la conveniencia de incorporar como instrumento de gestión presupuestaria, programas de ejecución presupuestaria institucionales, para ciertos rubros, sobre la base del devengado. Al respecto es preciso señalar que en ciertos rubros la institución puede comprometer todo su presupuesto (para lo que no necesita autorización previa de la Dipres) al inicio del período.

b.- Respecto de los problemas para controlar el nivel de los compromisos para los períodos presupuestarios futuros.

b.1.- Definir los requerimientos necesarios para que con la CGR se establezca un sistema de información complementario al SCGN, que permita el registro y control de los compromisos para los períodos futuros, así como su confrontación ex-ante con las autorizaciones respectivas.

b.2.- Evaluar la implementación de presupuestos plurianuales para ciertos rubros del presupuesto. Se podría considerar inicialmente solo presupuestos plurianuales de inversiones.

c.- Desarrollo de la función estudios presupuestarios en Dipres

c.1.- Fortalecer en Dipres a partir de 1999 el desarrollo de la función estudios presupuestarios, elaborando un documento de evaluación del sistema presupuestario vigente, durante el primer semestre de dicho año. El proceso de elaboración del referido documento debería contemplar la participación de todos los sectores de la Dipres, con el objetivo de incorporar la experiencia acumulada de cada uno de ellos, así como propender a su divulgación en forma paralela a su confección.

d.- En relación con el conocimiento parcial en Dipres, del SCGN.

d.1.- Desarrollar capacitación en análisis financiero de instituciones publicas, con la CGR, orientado al uso de la información contable en el proceso de gestión presupuestaria: evaluación – formulación – seguimiento.

d.2.- Desarrollar un plan piloto para incorporar durante el año 1999, en forma conjunta con el análisis presupuestario el análisis financiero - contable para un grupo seleccionado de servicios públicos. Este programa debería ser desarrollado en conjunto con la CGR y debería considerar a aquellos servicios con acuerdos de compromisos de gestión para 1999.

e.- Necesidad de una mayor coordinación entre la Dipres y la Contraloría.

e.1.- Formalizar una instancia de coordinación para el año 1999 entre la Dipres y la Contraloría General de la República, con el objetivo principal de impulsar un efectivo uso de tecnología informática que permita la formación de una base de datos, destinada a generar información en la forma y contenido demandada por los propios usuarios de la administración, como terceros interesados en la gestión pública. Esta instancia de coordinación debería establecer un programa de trabajo a realizar durante el presente año.

f.- Incorporación del análisis presupuestario por resultados al sistema presupuestario vigente.

f.1.- Incorporación efectiva de los resultados de la Evaluación de Programas al proceso de formulación presupuestaria. Esta incorporación se podría concretar por la vía de la apertura de programas en la ley. Lo mismo tiene validez para aquellos programas institucionales importantes que no están abiertos como tales en el presupuesto. La tecnología informática disponible en la actualidad no constituye una limitante al respecto.

f.2.- Evaluar la conveniencia y necesidad establecer un sistema de información de costos para determinados sectores de la administración del Estado, que facilite la medición de la eficiencia operacional y el control de los resultados de la gestión. Es necesario que dicha evaluación se efectúe con la participación de la Dipres, entre otras razones, por la eventual necesidad de que los centros de costos establecidos sean incorporados al presupuesto. De otra parte, hay instituciones públicas que ya han establecido centros de costos, con las cuales se podría analizar sus experiencias. Por de pronto será recomendable la apertura de programas con la identificación de sus respectivos componentes de gasto para el presupuesto del año 2000.

g.- Cargo de capital e identificación de los activos físicos en uso o disponibles por los servicios públicos.

El sector público dispone de dos fuentes de financiamiento: capital y deuda. De éstas, la deuda tiene un costo fácil de identificar, los intereses, sin embargo, para el capital, cuya contraparte corresponde a los impuestos de los contribuyentes, no existe un pago explícito. Para determinar el "costo de los impuestos" se debe determinar el retorno exigido por los contribuyentes, que estará asociado al consumo e inversión a que éstos deben renunciar para hacer frente al pago de impuestos. En consecuencia, las fuentes de financiamiento del sector público se resumen en: sacrificio de consumo (ahorro privado), sacrificio de inversión (inversión privada) y endeudamiento externo (ahorro externo).

Por lo tanto, el CPPC (costo promedio ponderado del capital) para el sector público debe ser una ponderación de los costos asociados a cada una de estas fuentes: tasa de ahorro interno, tasa de rendimiento de la inversión y el costo marginal del endeudamiento externo, respectivamente. Los factores de ponderación reflejan el impacto relativo que la inversión pública produce en cada una de estas fuentes de financiamiento. Calculado de esta forma, el CPPC corresponde a la tasa social de descuento que utiliza Mideplán para la evaluación de los proyectos públicos.

El CPPC serviría como cargo de capital, ya que se "carga" como costo a cada servicio, por el capital o patrimonio entregado. Sin embargo, su aplicación exige que los activos estén

debidamente valorados y registrados en aquellos servicios que los utilizan. Lo anterior implica necesariamente realizar un "catastro" de activos por cada servicio y buscar las soluciones que permitan regularizar su situación legal.

Este mecanismo propuesto es necesario pero no suficiente para asegurar un manejo eficiente de los activos del sector público, ya que se debe complementar con un monitoreo periódico de la gestión de activos en cada servicio, para lo cual es necesario construir indicadores que permitan evaluar dicha gestión.

h. programación de caja.

Exigir una programación de caja anual mensualizada en el mes de enero de cada año; requerir de los servicios una mayor apertura de la variación mensual de las cuentas complementarias; y, flexibilizar el calendario de entrega de recursos.

Santiago, junio de 1999.