Boletín Nº 7.414-05

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Gómez, Escalona, Frei, Lagos y Navarro, sobre información al Congreso Nacional en materia presupuestaria.

Anualmente, el Poder Legislativo acude a dar su aprobación al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público. Y en ésta ley se contempla, a través de su Articulado y de muchas de las Glosas asociadas a los diversos Servicios y Ministerios, el envío de una gran cantidad de información al Congreso Nacional. Conjuntamente con esto, la Ley de Transparencia y de Responsabilidad Fiscal ha aumentado la información que se entrega a la ciudadanía.

No obstante, para los Parlamentarios este caudal de información no es suficiente, pues no permite realizar un seguimiento que vaya más allá del registro meramente financiero de las actividades del sector público ni establecer con claridad los objetivos, metas, actividades y recursos utilizados por el Gobierno en cada actividad o programa gubernamental, así como tampoco informarse de los resultados logrados a través de su ejecución presupuestaria.

Una de las razones de esto es que la lógica imperante en el presupuesto sigue siendo una lógica de inputs y no de resultados. Esto hace que la estructura presupuestaria sea hecha por ítems contables y no por programas. Los informes de ejecución presupuestaria no hacen expresa mención a las actividades y programas que el Gobierno ejecuta y la contabilidad gubernamental se construye sobre la base de Subtítulos, ítems y asignaciones. Por ello es frecuente que los informes de ejecución indiquen el avance financiero en cuentas del tipo: Gastos en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Transferencias al Sector Público o al Sector Privado, Iniciativas de Inversión, Saldo Final de Caja, etc.

Hay carencia de un “nexo formal” que vincule los recursos aprobados en el Presupuesto con las actividades a realizar y con los objetivos de las acciones estatales.

Así entregada la información financiera, no es posible identificar los programas de gobierno en ejecución.

Sin embargo, el problema no se limita sólo a la falta de información cualitativa del presupuesto, sino que también podemos observar que la información financiera propiamente tal carece de atributos importantes, como son la oportunidad en su entrega y nivel de desagregación.

El Proyecto de Presupuestos, convertido en Ley de la República, a poco andar es modificado por el Ministerio de Hacienda en forma unilateral, sin contrapesos ni obligaciones de informar los cambios efectuados, haciendo uso de las facultades de reasignación presupuestaria que le confiere la Ley de Administración Financiera del Estado. Durante el año, el presupuesto sufre cambios importantes que no son informados al Congreso, como tampoco se informa de los planes y programas que se verán alterados a raíz de estos cambios y, en consecuencia, no se conoce los potenciales beneficiarios que verán afectadas sus prestaciones.

La información financiera con mayor nivel de desagregación, que informa aspectos tales como el nivel de avance en la ejecución de cada Partida y las variaciones presupuestarias a través del Presupuesto Vigente, es entregada cada año, según el Articulado de la Ley de Presupuestos, 30 días después de terminado el respectivo trimestre. Es decir, el primer informe trimestral está disponible en el Congreso Nacional a partir del mes Nº 5 (mayo) de cada año.

Por otra parte, muchos de los recursos asignados a través de la Ley de Presupuestos son destinados a regiones. Si bien es cierto que no siempre es posible hacer referencia a una distribución regional, no es menos cierto que en muchos casos sí está la posibilidad de entregar un detalle desagregado por cada región. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas incorpora en su partida presupuestaria un cuadro resumen con las iniciativas de inversión, desagregada por región, y agrega, durante la presentación de su presupuesto en la Subcomisión respectiva, información regional de cada uno de los proyectos, identificando si se trata de inversiones nuevas o de arrastre, y en qué etapa se encuentra (estudio, licitación, ejecución, etc.). Esta misma información sería deseable y necesaria disponer por cada cartera ministerial.

Pero no basta con la información inicial de la ley de presupuestos, ese es sólo el punto de partida. Se requiere información del avance presupuestario ejecutado, con igual nivel de desagregación, cuantitativa y cualitativa respecto de cada uno de estos proyectos. En el ejemplo del Ministerio de Obras Públicas, es relevante

Se hace necesario poseer información que explicite si los recursos se utilizaron en lo comprometido o, en cambio, fueron destinados a otras finalidades.

En consecuencia, la información que actualmente se recibe en el Congreso no permite un seguimiento y evaluación. Sólo es posible concluir respecto del nivel de ejecución presupuestario a cierta fecha y que presenta un desfase importante.

Un último aspecto de este problema tiene que ver con la etapa final del ciclo presupuestario, el control. Dado que la información financiera gubernamental no dice relación con las actividades y resultados alcanzados con la ejecución, tanto la sociedad civil como los parlamentarios carecen de un mecanismo que entregue una retroalimentación adecuada para el proceso de toma de decisiones futuras relativas a las políticas públicas.

En materias de gasto, no se tiene claridad respecto de qué adecuar, focalizar o implementar para conseguir mejoras en los niveles de vida de la población. Por ello, al aprobar el presupuesto del siguiente año, los parlamentarios deben hacerlo “ciegos”, haciendo actos de fe o lealtad política. No cabe duda que esto parece contradictorio con un ejercicio responsable de representación de los ciudadanos.

En los últimos años, la Dirección de Presupuestos, a través de su sistema de control de gestión, ha intentado entregar luces respecto del desempeño de los Servicios Públicos y de los productos estratégicos generados. Sin embargo, a pesar de ser positivo, parece no ser suficiente. En la práctica, tenemos informes con muchos indicadores, pero poca información concreta respecto de los resultados de los programas gubernamentales durante el año en ejecución.

Una solución ha sido recurrir a evaluaciones de paneles de expertos independientes, y aunque estas evaluaciones son importantes y han representado un avance significativo

con la entrega de valiosa información que ha llevado a poner fin a algunos programas y a hacer adecuaciones significativas a otros, no bastan para lograr vincular la ejecución presupuestaria con los resultados alcanzados y con el avance físico de las obras realizadas cada año.

Los balances de gestión integral muestran una serie de documentación que pone énfasis en la medición de antecedentes propios de la gestión interna, pero que sufren de falencias importantes, tales como el hecho de que son realizados por los propios interesados, que tienen incentivos para mostrarse a sí mismos como siempre eficientes. De ahí que ningún BGI contenga antecedentes negativos, por lo que podría pensarse que en Chile todos los Servicios Públicos funcionan brillantemente (afirmación evidentemente sesgada).

La falta de control se hace más notoria al observar la tendencia actual de creación de organismos fiscalizadores, tales como superintendencias, reforzamiento de contraloría, etc. No obstante, el aumento permanente de unidades controladoras no hace sino aumentar exacerbadamente el costo del control y se pierde de vista la relación costo-beneficio de la materia controlada.

No es que no se deba establecer controles corno los antes mencionados, ellos son necesarios, pero es preciso tener en cuenta que es imposible controlar totalmente las acciones desarrolladas por un ente tan grande como el Estado.

Por ello, es que debemos buscar una solución que permita una real capacidad de seguimiento del presupuesto por parte del Congreso Nacional y que posibilite la participación ciudadana a través del control de la sociedad civil, lo que solo se logrará si previamente el Estado brinda la información en términos adecuados para ser utilizada por la sociedad.

De esta forma, podremos desarrollar mejor la cadena: programa de gobierno, políticas públicas, programas de acción, proyectos específicos, recursos necesarios, expresión presupuestaria, ejecución, monitoreo y control de la misma, evaluación de logros, retroalimentación del proceso.

Para efectos de plasmar en nuestra legislación los elementos señalados anteriormente se propone aprobar el siguiente proyecto de ley:

Artículo único: Agréganse el siguiente Título VI bis y los artículos 69A, 69B, 69C y 69D, nuevos al decreto ley Nº 1263, de 1975 sobre Administración Financiera del Estado:

“Título VI bis

De la información al Congreso Nacional.

Artículo 69 A.- El Ejecutivo deberá enviar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional todos los decretos que dispongan modificaciones o reasignaciones al presupuesto aprobado, a más tardar 15 días después de su total tramitación.

Artículo 69 B.- Todas las Partidas contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos que se envíe anualmente para su aprobación al Congreso Nacional, deben contemplar

información desagregada a nivel nacional y regional de los subtítulos 21 “Gastos en Personal”, 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, 24 “Transferencias Corrientes”, 26 “Otros Gastos Corrientes”, 27 “Aporte Fiscal Libre”, 28 “Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda”, 29 “Adquisición de Activos No Financieros”, 30 “Adquisición de Activos Financieros”, 31 “Iniciativas de Inversión”, 33 “Transferencias de Capital”, 34 “Servicio de la Deuda” y 35 “Saldo Final de Caja”, y de todos los ítem y asignaciones relacionados con los subtítulos antes mencionados. Del mismo modo, cada Ministerio informará detalladamente los programas, proyectos, iniciativas o actividades a realizar con dichos recursos.

Artículo 69 C.- Los Ministerios entregarán a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional informes trimestrales de ejecución presupuestaria, que contengan el nivel de avance en la ejecución, tanto física como financiera, de los subtítulos mencionados en el punto anterior.

Artículo 69 D.- La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, a través de la Secretaría de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, estará facultada para solicitar, vía oficio, información relacionada con el presupuesto de la Nación, a los distintos organismos de la Administración Central del Estado como a las Empresas del Estado consideradas en el presupuesto de la Nación. Tanto los organismos del Estado como sus empresas deberán obligatoriamente enviar dicha información a más tardar dentro de los 10 días hábiles siguientes que reciban la solicitud de información, so pena de incurrir de pleno derecho, el responsable, en incumplimiento grave de sus obligaciones.”.

JOSÉ ANTONIO GÓMEZ URRUTIA
SENADOR.