INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre información al Congreso Nacional en materia presupuestaria.

BOLETÍN Nº 7.414-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informar acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores José Antonio Gómez, Camilo Escalona Medina, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos Weber y Alejandro Navarro Brain.

A una o más de las sesiones en que la Comisión estudió esta iniciativa de ley asistió, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Gómez.

Del mismo modo, concurrieron los siguientes invitados:

Del Ministerio de Hacienda, el Ministro, señor Felipe Larraín; y el Coordinador Legislativo, señor Jaime Salas.

De la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la Directora, señora Rosanna Costa; la Jefa del Sector Poderes y Justicia, señorita Sereli Pardo; y el abogado, señor Fuad Rumié.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los asesores, señorita Egle Zavala y señor Gonzalo Vargas.

Del Centro de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), los asesores, señorita Macarena Lobos y señor Sebastián Pavlovic.

El asesor del Honorable Senador señor Escalona, don Jaime Romero.

El asesor del Honorable Senador señor Gómez, don Javier Sutil.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, la asesora, señorita María Soledad Larenas.

- - -

Cabe hacer presente que el proyecto fue discutido en general y en particular a la vez, en virtud de lo acordado por la Sala del Senado en sesión de 6 de abril de 2011.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Posibilitar el acceso, por parte del Congreso Nacional, a la información relativa a los decretos que dispongan modificaciones o reasignaciones presupuestarias, al conocimiento desagregado de las partidas contenidas en el proyecto de ley de presupuestos, y al estado de la ejecución presupuestaria. Asimismo, establecer facultades para solicitar, vía oficio, información relacionada con el presupuesto de la Nación a los distintos organismos de la Administración Central del Estado y a las Empresas del Estado consideradas en el presupuesto de la Nación.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre administración financiera del Estado.

2.- Ley de presupuestos del sector público.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que origina el presente proyecto de ley, fundamenta su propuesta señalando que, anualmente, el Poder Legislativo presta su aprobación al proyecto de ley de presupuestos del sector público, que contempla, a través de su articulado y de muchas de las glosas asociadas a los diversos servicios y ministerios, el envío de gran cantidad de información al Congreso Nacional. En conjunto con esto, la ley sobre transparencia y responsabilidad fiscal ha aumentado la información que se entrega a la ciudadanía.

No obstante lo anterior, para los parlamentarios el caudal de información que reciben resulta insuficiente, por cuanto 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, ni menos poder informarse acerca de los resultados logrados a través de la ejecución presupuestaria.

Lo expuesto se explica, en parte, por la lógica que impera en materia presupuestaria, que conduce a que la estructura del presupuesto sea hecha en base a ítems contables y no por programas. En efecto, 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. De esta manera, 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.

Se verifica, en consecuencia, la 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, al cabo, no es posible identificar los programas de gobierno en ejecución.

Sin embargo, prosigue la Moción, el problema no se limita sólo a la falta de información cualitativa del presupuesto, pues se ha podido constatar que la información financiera propiamente tal carece de atributos importantes, como la oportunidad en su entrega y el 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, en la práctica, el presupuesto sufre cambios importantes que no son informados al Congreso, que a su vez alteran diversos planes y programas, cuyas modificaciones tampoco son informadas. De suerte que no es posible conocer, por ejemplo, quiénes serán los potenciales beneficiarios que verán afectadas sus prestaciones.

En la actualidad, la información financiera con mayor nivel de desagregación, que contiene aspectos tales como el nivel de avance en la ejecución de cada partida y las variaciones presupuestarias, es entregada cada año, de acuerdo con 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 de mayo de cada año.

Por otra parte, da cuenta la Moción que muchos de los recursos asignados a través de la ley de presupuestos son destinados a regiones. Si bien es cierto 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. Así, por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas incorpora en su partida presupuestaria un cuadro resumen con las iniciativas de inversión, desagregada por región, al que añade, durante la presentación de su presupuesto en la Subcomisión respectiva de la Comisión Especial Mixta de

Presupuestos, información regional de cada uno de los proyectos, identificando si se trata de inversiones nuevas o de arrastre, y en qué etapa se encuentran (estudio, licitación, ejecución, etc.). Lo deseable y necesario es disponer de esta misma información respecto de cada cartera ministerial, mas no sólo en relación con lo que se presenta en el proyecto de presupuestos, sino también con el avance presupuestario ejecutado, con igual nivel de desagregación, cuantitativa y cualitativa, respecto de cada uno de los proyectos.

Se hace necesario, en consecuencia, contar con información que explicite si los recursos se utilizaron en lo comprometido o si, por el contrario, fueron destinados a otras finalidades. De esta forma será posible superar la situación actual, en que la información que recibe el Congreso no permite realizar un debido seguimiento y evaluación, sino tan solo concluir respecto del nivel de ejecución presupuestario a cierta fecha, y con un grado de desfase importante.

En el mismo sentido, refiere la Moción que un último aspecto de la problemática que se ha venido enunciando, está dado por la etapa final del ciclo presupuestario, el control. Teniendo en consideración que la información financiera gubernamental no guarda relación con las actividades y resultados alcanzados con la ejecución, los parlamentarios carecen de un mecanismo que entregue una retroalimentación adecuada para el proceso de toma de decisiones futuras en materia de políticas públicas. En materias de gasto, de hecho, no existe 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 ciegamente, realizando verdaderos actos de fe o de lealtad política, cuestión que importa una contradicción con un ejercicio responsable de representación ciudadana.

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. Este avance, sin embargo, a pesar de ser positivo, resulta insuficiente. En la práctica, sólo se trasunta en informes con muchos indicadores, pero con poca información concreta respecto de los resultados de los programas gubernamentales en ejecución durante el año.

Una solución a la realidad descrita, da cuenta la Moción, ha sido recurrir a evaluaciones de paneles de expertos independientes. Éstas, si bien relevantes y significativas como antecedentes para poner fin a determinados programas y a hacer adecuaciones 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 (BGI) de la DIPRES, a su turno, muestran documentación que pone énfasis en la medición de antecedentes propios de la gestión interna, pero adolecen de falencias importantes, como el ser realizadas por los propios interesados, quienes cuentan con el lógico incentivo de mostrarse a sí mismos siempre eficientes. De ahí que ningún BGI contenga antecedentes negativos; más

aún, de acuerdo con su tenor podría sostenerse que en Chile todos los servicios públicos funcionan brillantemente, visión que evidentemente resulta sesgada.

La falta de control se hace más notoria al observar la tendencia actual de creación de organismos fiscalizadores, tales como superintendencias, o de reforzamiento de los contralores. No obstante, el aumento permanente de unidades controladoras no hace sino exacerbar el costo del control, perdiendo de vista la relación costo-beneficio de la materia objeto del mismo. No es, en definitiva, que no se deban establecer controles corno los antedichos, sino de tener en cuenta que es imposible intervenir totalmente las acciones desarrolladas por un ente de la magnitud del Estado.

Por todo lo señalado, concluye la Moción, debe buscarse una solución que permita una real capacidad de seguimiento del presupuesto por parte del Congreso Nacional, que posibilite, al mismo tiempo, la participación ciudadana a través del control de la sociedad civil, lo que sólo es posible si previamente el Estado brinda la información en términos adecuados para ser utilizada por el colectivo. De esta forma, será posible desarrollar más adecuadamente la cadena compuesta por programa de gobierno, políticas públicas, programas de acción, proyectos específicos, recursos necesarios, expresión presupuestaria, ejecución, monitoreo y control de la misma, evaluación de logros y retroalimentación del proceso.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio de este proyecto de ley, uno de sus autores, el **Honorable Senador señor Gómez,** expresó que existe una necesidad, por parte del Congreso Nacional, de conocer en qué se verifica la inversión de los recursos a cuya aprobación concurre en la discusión de la ley de presupuestos. Sin pretender, en caso alguno, incidir sobre las atribuciones que son exclusivas del Presidente de la República, el objetivo es poder conocer con precisión los montos regionales y comunales de los programas que el Ejecutivo ha dispuesto en la ley. Para eso, se requiere la existencia de una disposición legal que así lo regule, de manera de impedir que cada Ministro, Subsecretario o Jefe de Servicio al que se le solicite información, evacue sus respuestas sin referirse realmente a aquello respecto de lo que fue requerido. Graficó, al efecto, con sendos oficios que en su calidad de Senador envió a diversos servicios de la región que representa, solicitando información sobre la inversión de recursos aprobados en la ley de presupuestos: así como en alguno de ellos se le brindó competente respuesta, en otros no se le proporcionó antecedente alguno.

Si por otra parte, añadió, el Ejecutivo realiza enmiendas a aquello que se ha aprobado en la ley de presupuestos, lo razonable es que sean puestas en conocimiento de los parlamentarios en forma oportuna.

Adoptar medidas como las que la moción propone, destacó, es absolutamente necesario, además, para el ejercicio responsable de la función parlamentaria de representación, pues sólo actuando de manera informada es posible determinar en qué medida están siendo considerados los intereses de la ciudadanía.

El **Honorable Senador señor Novoa** señaló distinguir dos grandes temáticas en el presente proyecto de ley. De un lado, la importancia de que el Legislativo pueda acceder a la información presupuestaria que emana del Ejecutivo, cuestión que, a su juicio, ya se cumple adecuadamente en la actualidad, radicándose el problema, más bien, en la inapropiada capacidad técnica del Congreso para procesar todos los antecedentes que recibe.

Del otro, más de fondo, una eventual reestructuración de la manera en que se formula el presupuesto del sector público, para lo que sería conveniente conocer la opinión tanto de la DIPRES como de otras instituciones y centros de estudios. Si bien la tendencia indica que Chile debe ir avanzando hacia una modernización de su sistema presupuestario, lo aconsejable para formarse una opinión responsable es que previo a cualquier modificación que se pretenda introducir al respecto, se consulte a quienes lo operan y se han dedicado a su estudio.

El **Honorable Senador señor Lagos** puso énfasis en que la moción en estudio no afecta las atribuciones constitucionales propias del Ejecutivo, pues tan solo se orienta a contar con los antecedentes conducentes a hacer un mejor seguimiento de la ejecución presupuestaria y saber, en definitiva, en qué se gastan los recursos para los que el Gobierno concurre al Congreso a solicitar su aprobación. Resaltó que desde un tiempo a esta parte se han implementado, y funcionado, las evaluaciones de programas, sin perjuicio de lo cual, si es que se precisa hacer cambios en la estructura de la presentación del presupuesto, será en todo caso con miras a una modernización de los sistemas en vigor.

El **Honorable Senador señor Frei** sostuvo que la trascendencia del proyecto estriba en dotar a los parlamentarios de herramientas efectivas para contar con información presupuestaria. En su experiencia como Senador, expuso, ha podido constatar cómo a veces algunos ministerios simplemente se resisten a dar conocer el detalle de los proyectos a ejecutar y los recursos involucrados, datos todos que desde luego obran en su poder; o cómo evitan entregar información sobre las exactas iniciativas que se van a desarrollar en virtud de una determinada asignación, tal como ha ocurrido con los programas de mantención de caminos del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En el caso de esta cartera, y en el de otras muy significativas como Salud, agregó, es evidente que con bastante antelación se conocen los específicos proyectos que se van a ejecutar, pues requieren de una serie de trámites y autorizaciones antes de materializarse; sin embargo, en muchas ocasiones derechamente se niega la información.

Contar con más y mejor información, tanto del presupuesto que el Ejecutivo presenta como del que posteriormente ejecuta, finalizó, será muy beneficioso, fundamentalmente para las regiones del país.

El **Honorable Senador señor Gómez** insistió en lo inherente que resulta, para el desempeño responsable de la función parlamentaria, contar con información adecuada del presupuesto de la nación. Hizo ver que en el diálogo con la ciudadanía, muchas veces ocurre que siendo conocido el monto global asignado a un determinado programa, no saben los parlamentarios, sin embargo, ningún otro antecedente sobre en qué se van a materializar efectivamente esos recursos, con lo que el rol que están llamados a cumplir se ve puesto en tela de juicio.

El **Honorable Senador señor Novoa** manifestó su entendimiento de que el debate a que ha dado y dará lugar el presente proyecto, no encuentra sus motivaciones en los intereses partidistas de quienes en su momento fueron gobierno y hoy son oposición, y viceversa, por cuanto se trata de preocupaciones transversales de senadores y diputados. Por lo demás, observó, es factible que la propia DIPRES tenga algún interés en que los recursos que se ponen a disposición de los diversos ministerios sean objeto de una mayor precisión en el presupuesto, con el fin de delimitar el campo de acción de estos últimos.

Reiteró que si de cualquier manera se quiere innovar en la materia, debe tenerse presente la ostensible necesidad de mejoras que requiere la organización con que hoy cuenta el Congreso para procesar la información que le reporta el Ejecutivo, por cuanto carece de capacidad para analizar y estudiar sus contenidos. La Oficina de Presupuestos que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional contempla, profundizó, debe ser una sólida instancia técnica que, idealmente, debiese erigirse en contraparte técnica de la DIPRES.

El **Honorable Senador señor Frei** expresó que es evidente que la unidad de asesoría presupuestaria del Senado no cuenta con la dotación adecuada para ser contraparte del Ejecutivo. Para ello es preciso incorporar personal que cumpla, desde luego, con la experticia técnica propia de las materias presupuestarias.

En la siguiente sesión celebrada por la Comisión, se escucharon los planteamientos de los representantes de CIEPLAN y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

El **asesor legislativo de CIEPLAN, señor Sebastián Pavlovic**, efectuó una presentación cuyos principales aspectos fueron los siguientes:

1. Pertinencia de aumentar transparencia presupuestaria

Lograr presupuestos transparentes y controles y contrapesos adecuados en el proceso presupuestario permite mejorar la credibilidad y la priorización de las decisiones de política, así como limitar los espacios de corrupción y el gasto superfluo.

Chile ha desarrollado esfuerzos importantes en los últimos 20 años para avanzar en esta materia:

- En 2002 definió un marco de difusión de estadísticas fiscales, que hoy implica publicar 79 informes anuales.

- La ley de Transparencia, de aplicación general, también mejora el acceso de la ciudadanía a información presupuestaria y su ejecución.

Gracias a estos esfuerzos, Chile fue clasificado en el lugar 8 entre 94 países en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, del International Budget Partnership.

Con todo, hay espacio para seguir mejorando: Chile está en la categoría de «información suficiente», debiendo plantearse como meta pasar a la categoría de «información extensa», en la que actualmente se ubican sólo 7 países.

La presente moción se enmarca en esta dirección.

2. Ley de Presupuestos para 2011

En la reciente discusión parlamentaria sobre el Presupuesto 2011, la preocupación por aumentar la transparencia se reflejó en una serie de indicaciones para aumentar la entrega de información de parte del Ejecutivo. Entre las indicaciones aprobadas, se destacan:

- La Dirección de Presupuestos remitirá a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos los decretos de las modificaciones presupuestarias.

- Se repuso la obligación de la Presidencia de remitir información vía electrónica, al H. Congreso Nacional relativa a: a) apoyo a las actividades presidenciales y b) programa de apoyo al bicentenario.

- Se repuso la obligación de informar por parte del Ministerio de RR.EE. al H. Congreso Nacional sobre los pagos a organismos internacionales.

- Obligación de informar por parte del Ministerio del Interior en materias tales como: Gastos de personal; Gastos asociados al Programa de Seguridad y Participación Ciudadana; Transferencia del Programa de apoyo a reincidentes; Gastos transferencia Pre Censo; etc.

- Obligación de informar por parte del Ministerio de Economía sobre: Programa de Capacidades Innovadoras; Recursos traspasados por CORFO al sector privado; Aportes a COTRISA; etc.

- Obligación de informar trimestralmente por parte del MINEDUC, a través de su página web, cada una de las

transferencias y subvenciones que entregue a los sostenedores; así como la tasa de morosidad e incobrabilidad de los créditos para educación superior, regidos por la Ley N°20.027.

- Obligación de informar por parte del MOP sobre: Listado de contratos de concesión adjudicados y las licitaciones en curso; Los resultados del apoyo a los procesos de resolución de derechos de agua y de fiscalización; Funcionamiento de las cárceles concesionadas; etc.

Además, se aprobó que el Ejecutivo tenga la obligación de informar las metas y cronograma de avance de promesas de su programa presidencial, tales como:

- La eliminación del 7% de cotización de salud de los pensionados
- La extensión del post natal a seis meses.

Requerimiento ante el TC, apoyado por el Gobierno, argumentando una vulneración del Principio de Separación de Poderes, idea matriz, exclusividad de origen. Fallo Rol 1867-10:

Cons. 29: La información, por tanto, ha sido considerada por el constituyente como un elemento indispensable para que el Congreso pueda cumplir su tarea".

Cons. 44: se configura "un mecanismo adecuado y proporcional a favor del Congreso, frente a las enormes potestades que tiene el Ejecutivo en materias presupuestarias, que articula una sana relación entre dichos órganos".

3. Análisis de contenido de la moción

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.*

Parece razonable establecer esta obligación en ley permanente (hoy está establecida en Ley de presupuestos 2011).

Es importante que no sólo se remitan los decretos, sino que también se realice un análisis sistemático del contenido de los mismos.

Para ello, complementariamente se podría establecer que la DIPRES realice informes trimestrales respecto de los decretos, con información como cantidad de decretos y montos agregados por subtítulo y partida.

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.

Avanzar en conocer los presupuestos regionalizados de todas las partidas y subtítulos resulta pertinente, pues implicaría transparentar (y en algunos casos establecer) criterios de asignación regional.

Con todo, se debe reconocer que existen subtítulos de mayor complejidad de regionalizar de manera *ex ante*, puesto que su regionalización se produce en la práctica a medida que se toman decisiones de ejecución del gasto. También pueden existir subtítulos que por su naturaleza no sean regionalizables.

Por tanto, para avanzar en la dirección señalada, resultaría recomendable establecer criterios para determinar qué gastos se pueden regionalizar, así como una transición para ello (ya que puede resultar impracticable regionalizar todo el presupuesto de un año para otro).

***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.*

Esta obligación resulta pertinente para una mayor rendición de cuentas.

Actualmente la DIPRES publica esta información (está en la página web, pero no con el nivel de detalle que este artículo implica)

En ese sentido, quizás habría que precisar cuál es el real nivel de detalle que se espera: podrían ser los avances de ejecución física, lo cual habría que especificar si se aplica sólo a inversión, o si también están pensando en cantidad de beneficiarios y/o servicios entregados; la otra innovación podría ser que este artículo dice que los que informan sean los ministerios (si ya lo hace la DIPRES, sería redundante).

***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.

Problemas:

1) Esta facultad existe y se ejerce, por la Sala, por las Comisiones y por la Oficina de Informaciones.

2) Situación de las empresas públicas.

3) ¿Es razonable el plazo?

LOC Congreso, Artículo 9°, inc. 1°.- Los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales, **deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios** debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión. Estas peticiones podrán formularse también cuando la Cámara respectiva no celebre sesión, pero en tal caso ellas se insertarán íntegramente en el Diario o en el Boletín correspondiente a la sesión ordinaria siguiente a su petición.

LOC Congreso, Artículo 9° A, inc. 1°.-Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan, incluso aquellas que de acuerdo a su ley orgánica deban ser expresamente mencionadas para quedar obligadas al cumplimiento de ciertas disposiciones, **deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones de las cámaras o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión.** Estas peticiones podrán formularse también, cuando la Cámara respectiva no celebre sesión, pero en tal caso ellas se insertarán íntegramente en el Diario o en el Boletín correspondiente a la sesión ordinaria siguiente a su petición.

4. Esfuerzos complementarios en transparencia presupuestaria.

En el contexto actual, en que el nivel de tipo de cambio real podría ser demasiado bajo para contar con un sector exportador no minero competitivo y dinámico en el largo plazo, cobra alta importancia conocer las operaciones cambiarias realizadas por el Gobierno Central, para evaluar el efecto sobre el tipo de cambio de los eventuales descalces cambiarios del Fisco que lo llevan a tener que vender sumas importantes de dólares para financiar gasto en pesos.

Para ello, el H. Senador Zaldívar presentó una moción que perfecciona la Ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal, que se encuentra en primer trámite constitucional (7.452-05). En particular, propone agregar en la Ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal, el siguiente artículo 25 nuevo:

"Artículo 25.- La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, un informe trimestral de las operaciones cambiarias realizadas por el Gobierno Central, especificando las cantidades vendidas y compradas de dólares de los Estados Unidos de América, así como de otras monedas extranjeras, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo trimestre."

A continuación, la **Directora de Presupuestos, señora Rosanna Costa,** señaló que la DIPRES comparte el diagnóstico de que la institucionalidad presupuestaria chilena es muy centralizada, cuestión que ha exigido, y exige, esfuerzos en pos de la transparencia. Hizo ver que, en esta línea, el órgano que dirige ha aumentado, fundamentalmente en los últimos años, el caudal de información sobre gastos que pone a disposición de los parlamentarios y de la ciudadanía, el que, no obstante, puede resultar a veces difícil de procesar y, por lo mismo, no necesariamente útil. Admitió, además, los problemas que apareja la necesidad de examinar gran cantidad de información en papel, formato en que se entrega buena parte de la información a senadores y diputados. Por lo expuesto, resaltó la importancia de buscar mecanismos que permitan perfeccionar la forma en que se entrega la información, idealmente optimizando lo que ya se está haciendo con la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Hizo presente, asimismo, que el presupuesto de la nación se expresa en gastos, no a través de programas o productos específicos, sin perjuicio de lo cual la DIPRES, fundamentalmente con motivo de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, ha ido desarrollando evaluaciones *ex ante* que permiten la vinculación de programas. Pero el clasificador presupuestario, enfatizó, es eminentemente de gastos.

Siendo tanta la información que fluye, prosiguió, un instrumento que debiera ser mayormente tomado en cuenta es el de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), cuyos indicadores sí reflejan producto y permiten la expresión del presupuesto en resultados, que es lo que finalmente se persigue, cuestión que da lugar al nivel de análisis y discusión que es propio de las políticas públicas.

En cuanto a la forma en que debe ser entregada la información, sostuvo que la introducción de modificaciones al clasificador presupuestario puede importar grandes rigideces a la administración presupuestaria, pues supone la dictación de decretos. Pero es además innecesario, por cuanto existe hoy información complementaria disponible en anexos. En relación con el particular contenido de los artículos de la moción, sostuvo que los decretos que disponen modificaciones o reasignaciones al presupuesto aprobado son puestos actualmente en conocimiento del Congreso. Pero para hacerlos más comprensibles, en la página web de la

DIPRES se pone a disposición trimestralmente, para cada servicio público, una planilla que indica el número del decreto, con link a sus preceptos, y las variaciones del gasto. Del mismo modo, al momento de la entrega de la información sobre ejecución trimestral, se detalla cuál es la ley original, cuál la que fue actualizada, y cuál el nivel de ejecución. De manera que, en su opinión, pareciera que ya se encuentra debidamente pormenorizada la información que se entrega, así como los efectos que posee.

Respecto del detalle regional y por producto para cada uno de los ítems del gasto presupuestario, manifestó que no es una información con la que cuente completamente la DIPRES. Esto, por variados motivos, entre ellos, la existencia de servicios públicos que no tienen expresión regional en términos presupuestarios, como el Ministerio de Defensa, cuya gente rota a lo largo del año, lo que explica que el subtítulo de personal se encuentre bastante centralizado; modificarlo, entonces, significaría un costo bastante alto para las Fuerzas Armadas. En el caso de los bienes de consumo, si bien es más fácil conocer los gastos regionales, puede resultar poco útil, toda vez que muchas instituciones compran centralizadamente para enviar, posteriormente, lo que corresponda a cada región.

Por el contrario, sí podría resultar útil, a su juicio, la información relativa a los siguientes ítems:

- Transferencias de capital, si bien hay algunas, como los aportes que se hacen a municipios, de las que no se tiene la expresión presupuestaria detallada.

- Transferencias corrientes. Si bien no se encuentra hoy sistematizada, la rendición por producto podría realizarse estableciendo un esquema flexible que permita la especificación paulatina de las diversas transferencias, por ejemplo a través de formularios de preguntas, por el que deban los Ministros de Estado responder a las inquietudes de los parlamentarios. El marco más adecuado para proceder de esta manera, sugirió, sería el de las subcomisiones de presupuestos.

- Inversión. Destacó que en el articulado de la ley de presupuestos se establece la obligación de presentar, una vez al año, el listado de todos los proyectos de inversión, indicando la fecha estimativa de su entrega. Tal información podría ser entregada trimestralmente, agregando el estado de ejecución.

Sobre la inmediatez de las respuestas que se brinden a las consultas de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, puso de manifiesto que 10 días hábiles constituye un plazo bastante exiguo, en el que, responsablemente, sólo se podría contestar cuánto va a demorar y qué trabajos se van a realizar para poder dar respuesta.

Enseguida, la Comisión tuvo presente la opinión del **señor Secretario de las Comisiones de Hacienda y Especial Mixta de Presupuestos**, quien se refirió a la experiencia de la Unidad de Asesoría

Presupuestaria del Senado en la revisión de la información presupuestaria. En efecto, indicó, es posible distinguir tres tipos de presupuestos: el aprobado por el Congreso Nacional, que se plasma en la ley de presupuestos; el presupuesto en ejecución, que contiene los cambios que el Ejecutivo efectúa en virtud de de las atribuciones que le otorga la flexibilidad presupuestaria; y el presupuesto ejecutado, aquel que se puede revisar una vez concluido realmente el ejercicio presupuestario del año que se trate. De esta manera, dependiendo del escenario en que se esté, se genera una necesidad de información o de procesamiento diferente de la misma, de donde deviene la necesidad de dotar al Congreso de herramientas más competentes.

En la actualidad, añadió, si bien efectivamente existe la obligación de enviar al Congreso la información relativa a los cambios que se realicen al presupuesto, 30 días después de finalizado el trimestre respectivo, la recepción en sede parlamentaria de dichos antecedentes puede materializarse hasta 120 días después de realizada alguna reasignación. Se configura, así, la necesidad de que al menos la información de mayor importancia pudiese ser puesta en conocimiento del Congreso con mayor prontitud, fundado en que se trata de modificaciones a cuestiones a que el propio Legislativo concurrió a dar su aprobación.

En relación con la solicitud de entrega de información en forma regionalizada, explicó que la aspiración de los parlamentarios va más allá de lo que el Ejecutivo da a conocer en las subcomisiones de presupuesto con motivo del seguimiento de la ejecución presupuestaria. Apuntan, en realidad, a que el proyecto de ley de presupuestos que se propone al Congreso Nacional se encuentre expresado en forma regionalizada, a objeto de que al pronunciarse sobre las diversas partidas, tengan conocimiento de cuáles son exactamente los proyectos específicos que están aprobando.

Otro asunto, prosiguió, que no está específicamente tratado en la moción en análisis, pero que se ha discutido en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, es el de las evaluaciones. Éstas han ido aumentado año a año, desde los inicios con las evaluaciones de programas, a las que se añadieron las evaluaciones de impacto y, más tarde, las evaluaciones comprehensivas del gasto. Si bien es efectivo que cada año el Legislativo y el Ejecutivo deciden los programas a evaluar, el problema radica en que esas evaluaciones tienen sólo un contratante, la Dirección de Presupuestos, lo que genera un incentivo para que las entidades evaluadoras tiendan a efectuar evaluaciones “amables”. Si el Congreso, planteó, tuviera la posibilidad de contratar al menos un par evaluaciones, podría contribuir a que las entidades evaluadoras fueran más estrictas en su cometido, pues ya no serían tributarias de un solo contratante.

En otro orden de materias, coincidió con la necesidad de converger hacia un sistema de transmisión de los datos que el Ejecutivo entrega al Legislativo, pues en la actualidad no existe un sistema informático que permita que “conversen” las bases de datos de ambos poderes del Estado, lo que genera pocas posibilidades de cruzar los datos existentes. De hecho, graficó, el Congreso no tiene acceso a los datos del

Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que cuenta con mucha información que resultaría bastante útil y cuyo conocimiento haría innecesario el envío de las cantidades de papel que hoy se remiten.

Finalmente, respecto de las atribuciones que la moción plantea que se entreguen a la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, precisó que ésta no funciona a requerimientos particulares o personales de sus funcionarios, sino que a solicitud de los senadores y los diputados, exclusivamente. Y si bien puede ser que el plazo de 10 días propuesto no sea muy amplio, cabe tener presente que, mayoritariamente, la información que se pide no guarda relación con profundos estudios o análisis, sino, más bien, con antecedentes específicos sobre proyectos o actividades concretas en desarrollo o por desarrollarse en las respectivas circunscripciones o distritos, que debieran dar lugar, en consecuencia, a respuestas expeditas y simples que puedan ser luego transmitidas a la ciudadanía. En este sentido, agregó, podría ser conducente precisar el contenido de la moción, señalando que la solicitud de información deberá hacerse individualizando al parlamentario requirente y sólo respecto de información muy desagregada.

La **señora Directora de Presupuestos** expresó que es posible el envío de los decretos que modifican el presupuesto aprobado en plazos más reducidos que los que actualmente operan, sin perjuicio de lo cual es la información sobre ejecución trimestral disponible en el sitio web de la DIPRES la que, en su opinión, permite acceder al nivel detalle que persiguen los parlamentarios. El aludido informe trimestral, admitió, puede ser perfeccionado si se le incorporan consolidados de las diversas transferencias que se llevan a cabo en los ministerios.

Hizo ver que, en todo caso, debe tenerse presente que la entrega de información se sujeta a los cierres de ejercicio que efectúan los respectivos servicios, en fechas que no son uniformes en todos los casos, a lo que se suma la pervivencia de ministerios, como el MOP, que tienen sistemas contables homologados.

Respecto de la información que se solicita conocer al momento de la presentación del presupuesto al Congreso por parte del Presidente de la República, observó que, de manera general e informal, efectivamente se pone a disposición el listado de inversiones del MOP; empero, no todos esos proyectos han cumplido con todos los trámites y autorizaciones pertinentes, y no llegan, en consecuencia, a ejecutarse, porque no constituyen compromisos definitivos. De manera que si, en relación con esa misma o con otras carteras, se diera a conocer una nómina oficial y formal de proyectos, debiera contener sólo aquellos que han sido debidamente autorizados, pues de otra forma no podrían ser incluidos. Esta es la razón, subrayó, por la que el Ejecutivo opera enviando la información al Congreso sólo una vez que se han identificado los proyectos, lo que ocurre con posterioridad a la presentación del proyecto de ley de presupuestos. Los decretos que identifican los proyectos, desde luego, pueden ser puestos trimestralmente a disposición de los parlamentarios.

El **Honorable Senador señor Escalona** señaló que la aprobación del proyecto de ley en análisis, resultaría muy importante para el objetivo de estandarizar y normar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de información presupuestaria, cuestión necesaria más allá de las buenas relaciones que, por ejemplo en estos momentos, puedan existir entre quienes forman parte del Gobierno y los opositores a él.

Sería muy relevante, además, pues contribuye a resolver problemas políticos, como el que se generó en Chile tras las reasignaciones presupuestarias que siguieron al terremoto de febrero del año pasado, que se verificaron sin que hubiera mayor debate ni se proporcionara oportuna información por parte del Ejecutivo; o como la necesidad ciudadana de informarse acerca de las destinaciones de Carabineros e Investigaciones; o como, finalmente, la exigencia pública por analizar los antecedentes de las empresas, como ENAP o CODELCO, en que el Estado tiene participación, conociendo, por ejemplo, si en el caso de la última está o no recapitalizando las utilidades que pueda obtener o sobre su sistema de subcontratación. Constituyen, las reseñadas y otras, realidades que sin duda impactan sobre el quehacer político y, bien específicamente, sobre el rol que a los parlamentarios corresponde desempeñar, pues no cuentan con la información necesaria para dar respuesta a las interrogantes de la ciudadanía.

La **señora Directora de Presupuestos** expresó compartir que algunos de los contenidos de la moción en estudio debieran quedar incorporados en la ley, como se ha venido sosteniendo. Sin embargo, insistió en que hay información con que la DIPRES no cuenta, por lo que malamente la podría entregar. Así, graficó, no tiene un presupuesto abierto por región para todos los servicios, ni tampoco sería fácil poder implementarlo. El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), añadió, se encuentra recién en su segunda etapa de montaje, por lo que la ampliación de su nivel de detalle será en todo caso algo progresivo.

Reiteró que eventuales modificaciones al clasificador presupuestario implicarían rigidizar el sistema, pues necesariamente los decretos que se dicten deberán pasar por el trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República. Si, en cambio, se agrega información anexa al antedicho clasificador, sí será posible hacer seguimiento a las reasignaciones en inversión para las regiones.

El sistema, prosiguió, no se encuentra preparado para entregar información sobre el presupuesto regional de todo el Gobierno. Y si así se decidiera hacer, tardaría un buen tiempo desarrollarlo.

Por otra parte, señaló que en los servicios públicos que tienen expresión regional existe la obligación de detallar las transferencias corrientes, mediante decreto, el que puede ser también puesto a disposición del Congreso. Así acontece, por ejemplo, en el FOSIS, que cada principio de año realiza una apertura en virtud de la cual puede observar si que una determinada región va quedando con rezagos. Para el futuro, podría implementarse el mismo mecanismo en otras instituciones.

En el caso de las Fuerzas Armadas, hizo ver que si bien cuentan con expresión regional, sus adquisiciones las realizan centralizadamente, lo que explica que en el ítem “compras” de cada región, no aparezca reflejado lo que efectivamente se consume en ella.

El **Honorable Senador señor Lagos** indicó que respecto de las policías, no obstante la centralización de las adquisiciones, debe existir la información que de cuenta de la distribución regional o comunal de todas ellas.

La **señora Directora de Presupuestos** explicó que en tales casos, será el Ministerio de Defensa el que deba entregar ese detalle de información, y no es, en consecuencia, la expresión presupuestaria la que va a arrojar los antecedentes.

En base a todo lo expuesto, concluyó, debe realizarse un trabajo conjunto entre la DIPRES y los parlamentarios para definir con precisión cuáles serán las materias que se pueden incorporar a la ley, y cuáles las que debe ser objeto de una optimización en la información que se entrega a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, sin perjuicio que estas últimas, una vez sistematizadas y con el paso del tiempo, puedan llegar también a formar parte de la legislación.

En una siguiente sesión, el **abogado de la Dirección de Presupuestos, señor Fuad Rumié,** sostuvo que algunas de las pretensiones de la moción en estudio revisten dificultades ciertas de implementación para el Ejecutivo, que fija vía decreto los clasificadores presupuestarios y que cuenta con la flexibilidad presupuestaria como herramienta fundamental de su trabajo, en el contexto de la autonomía con que constitucionalmente ha sido dotado para la elaboración del presupuesto. Sin perjuicio de lo expresado, por tratarse de una iniciativa relacionada principalmente con la necesidad de información por parte del Congreso, se está analizando una propuesta para ser presentada.

Con posterioridad, en una nueva sesión, el **Ministro de Hacienda, señor Felipe Larraín,** expresó que la propuesta elaborada por el Ejecutivo busca conciliar las pretensiones que la moción contiene, de un lado, con el resguardo de sus propias facultades y la información disponible, del otro, de manera de hacer practicables los perfeccionamientos que en materia de información presupuestaria sean decididos. Esto, subrayó, sin perjuicio de la disposición del Gobierno para el análisis de las ideas que al efecto se planteen.

A modo de ejemplo, se refirió al artículo 69 A que el proyecto propone incorporar al decreto ley N° 1.263, estableciendo para el Ejecutivo el deber de enviar al Congreso Nacional todos los decretos que dispongan modificaciones o reasignaciones al presupuesto aprobado, a más tardar 15 días después de su total tramitación. A juicio del Gobierno, más adecuado sería agregar un inciso al artículo 26 bis del mismo cuerpo legal, que disponga lo siguiente: “La Dirección de Presupuestos deberá publicar en

su sitio web los decretos que dispongan modificaciones presupuestarias, a más tardar 15 días después de su total tramitación.”. Esto pues, en realidad, en la medida que los antecedentes en cuestión se encuentren disponibles por vía electrónica, es preferible dicho formato al envío de papel en cantidades que, en muchos casos, sólo se acopian y no llegan a ser objeto de un debido análisis y procesamiento.

La **señora Directora de Presupuestos** agregó que más allá de los términos en que se redacte la disposición, el interés de la DIPRES es poder entregar al Congreso incluso más información de la que hoy en día se comunica, lo que puede ser a través de papel, por cierto, pero también consensuando con la Comisión Especial Mixta de Presupuestos una modalidad que permita pueda ser conocida en formato digital.

El **Honorable Senador señor Escalona** hizo hincapié en que lo que debe ante todo resguardarse es la fe pública, por lo que deben establecerse modalidades formales de envío y recepción de la información. La fijación en la ley de que el mecanismo a utilizar será la página web de la DIPRES, en consecuencia, es insuficiente, y más apropiado sería el envío de esa información por vía electrónica a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

La **señora Directora de Presupuestos** indicó que ambas cosas pueden ser realizadas: enviar la información por vía electrónica y, al mismo tiempo, publicarla en el sitio institucional en un formato que responda a las necesidades de la antedicha Comisión.

El **Honorable Senador señor Novoa** planteó la conveniencia de solicitar autorización a la Sala de la Corporación para discutir la iniciativa en general y particular a la vez, con el objeto de llevar a cabo en el seno de la Comisión el análisis de ciertas disposiciones cuya constitucionalidad puede resultar discutible, de manera de efectuar las enmiendas que sean pertinentes en el texto que en definitiva se proponga a la precitada Sala. Los problemas de constitucionalidad, precisó, podrían estar dados por la determinación de la forma en que se lleva a cabo la administración del Estado, materia propia del Presidente de la República, cuando se propone la forma en que debe ser entregada la información en el proyecto de ley de presupuestos del sector público.

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros, Honorables Senadores señores Escalona, Frei, Kuschel, Lagos y Novoa, acordó solicitar a la Sala del Senado, autorización para discutir el presente proyecto de ley en general y particular a la vez.

En la siguiente sesión celebrada por la Comisión, el **Honorable Senador señor Gómez** señaló que la forma en que se recibe la información presupuestaria en el Congreso Nacional no permite realizar un efectivo seguimiento de los recursos que el Estado invierte, cuestión que hace necesario introducir perfeccionamientos como los que la moción propone, que permitan conocer la desagregación nacional y regional, por ministerio y servicio, de dichos recursos, así como las modificaciones, y sus

fundamentos, a aquello que inicialmente se presenta en el proyecto de ley de presupuestos.

El **Honorable Senador señor Escalona** valoró la relevancia del proyecto de ley en estudio como una herramienta válida para conocer de mejor manera el desarrollo de la ejecución presupuestaria y poder influir en ella. En efecto, indicó, tal necesidad adquiere mayor importancia cuando, como acontece en la actualidad, el Ejecutivo mediante decretos efectúa recortes presupuestarios que suponen una subejecución que tiene enormes consecuencias sobre el desarrollo de la inversión pública regional, llegando en algunos casos a paralizarla, con la complejidad mayor aún que supone que pueda con posterioridad volver a ponerse en marcha.

La **señora Directora de Presupuestos** expresó que el Ejecutivo ha elaborado una propuesta de indicación sustitutiva al proyecto de ley para ser presentada en la instancia que resulte pertinente. Sin perjuicio de las enmiendas de que pueda ser objeto en tanto no sea formalmente ingresada, la puso en conocimiento de la Comisión. Su tenor, en lo que al articulado propiamente tal se refiere, es el siguiente:

"Artículo Primero.- Agréguese a la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, el siguiente Título III, con sus respectivos artículos 19 a 23, nuevos, que a continuación se señalan, pasando el actual Título III a ser Titulo IV y los artículos 19 y siguientes actuales, a tomar la numeración correlativa correspondiente:

"Título III
NORMAS SOBRE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

Artículo 19.- La Dirección de Presupuestos deberá remitir, por medios electrónicos, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, dentro de los primeros 15 días de cada mes, copia de los decretos totalmente tramitados en el mes anterior que dispongan:

1) modificaciones presupuestarias

2) identificaciones de iniciativas de inversión

Dichos decretos deberán ser publicados en igual fecha en la página web de la Dirección de Presupuestos.

Complementariamente, dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo la Dirección de Presupuestos deberá enviar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos un informe consolidado de las modificaciones presupuestarias efectuadas en el trimestre anterior, especificando la cantidad de decretos y montos incrementados o disminuidos por subtítulo y partida.

Artículo 20.- La Dirección de Presupuestos deberá enviar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, por medios electrónicos, en forma complementaria y previa a la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, información desagregada a nivel de ítem y

asignaciones de los subtítulos de gastos de todas las partidas presupuestarias, incluyendo información desagregada a nivel regional cuando corresponda.

En el caso de las iniciativas de inversión, deberá enviar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a más tardar el 31 de enero de cada año, la nómina de las iniciativas de inversión que se proyecta ejecutar con cargo a los recursos consultados en el subtítulo 31, desglosado por Ministerio, y detallada a nivel regional y comunal.

Artículo 21.- 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 física en materia de inversiones. Cuando corresponda, deberán informar acerca de la cantidad de beneficiarios o volumen de servicios entregados, según sea el caso, asociado a la ejecución financiera de los subtítulos de gasto de sus respectivas partidas presupuestarias, incluyendo información desagregada a nivel regional. En caso contrario, deberán especificar aquellos programas, proyectos o gastos que, por sus características, no sean susceptibles de desagregarse regionalmente.

Artículo 22.- La Dirección de Presupuestos enviará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional la siguiente información:

1) Informes trimestrales de ejecución, que contengan el nivel de avance en la ejecución financiera de los subtítulos de gastos de todas las Partidas, con la desagregación señalada en el inciso primero del artículo 20, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo mes.

En el caso de la ejecución de las iniciativas de inversión, el informe deberá incluir además los montos identificados y devengados por proyecto.

2) Informe de la ejecución mensual del presupuesto de ingresos y gastos de las partidas, capítulos y programas aprobados, respecto de cada una de ellas, estructurado en presupuesto inicial, presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los 30 días siguientes al término del respectivo mes.

Artículo 23.- Las comisiones o los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de Comisión, podrán solicitar a través de la Oficina de Informaciones de la respectiva Corporación, 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 vigente. A estas solicitudes les serán aplicables las normas establecidas en el artículo 9º de la ley Nº 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional."."

La **señora Directora de Presupuestos** señaló, en primer lugar, que la propuesta sería presentada en forma de indicación

sustitutiva con el fin de salvaguardar el origen parlamentario del proyecto de ley, así como su autoría. En cuanto a su contenido, propiamente tal, destacó que a diferencia de la moción, que plantea enmiendas al decreto ley N° 1.263 sobre Administración Financiera del Estado, se propone la intercalación de un título, nuevo, a la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, que agregue cinco nuevos artículos. En relación con el primero de ellos, el artículo 19, hizo ver que hoy en día la página web de la DIPRES ya informa los valores iniciales, los actualizados y los decretos que han mediado entre unos y otros.

El **Honorable Senador señor Gómez** hizo ver que en el artículo 19 no se incluyen, como hace la moción, las reasignaciones presupuestarias, sino que tan solo se habla de las modificaciones de la misma índole.

Asimismo, advirtió que el sentido de la moción es que los parlamentarios puedan contar con mayores antecedentes al momento de la presentación del proyecto de ley de presupuestos por parte del Presidente de la República, cuestión que no es recogida por la propuesta presentada en esta ocasión por el Ejecutivo, que sólo se hace cargo de la información posterior a la ejecución.

La **señora Directora de Presupuestos** aclaró que cuando se habla de “modificaciones” presupuestarias, se entienden incluidas en ellas las “reasignaciones” al presupuesto, las que, a mayor abundamiento, podrían ser igualmente incluidas de manera expresa en el texto propuesto.

Por otra parte, explicó que modificar la forma de presentación de la ley de presupuestos implica efectuar cambios en el clasificador presupuestario, lo que ya no pasa solamente por las atribuciones con que cuenta el Ejecutivo, por cuanto involucraría una nueva forma de llevar la administración financiera del Estado. En concreto, la ampliación del aludido clasificador significa que cualquier cambio al interior de un ítem o transferencia que hoy día se presenta como monto único, hace necesaria una reasignación.

El **Honorable Senador señor Gómez** sostuvo que las modificaciones planteadas en la moción no alteran el clasificador presupuestario, pues lo que se está solicitando es que la información sea entregada, precisamente, como aquél lo establece, a través de subtítulos, ítems y asignaciones, con el mismo nivel de detalle, por lo demás, que la partida correspondiente al MOP lo hace.

La **señora Directora de Presupuestos** aclaró que lo que hace la partida del precitado Ministerio, es acompañar información complementaria de un listado de inversiones tentativas que no tienen código del Banco Integrado de Proyectos (BIP) ni han ingresado al sistema del Ministerio de Planificación y que, en consecuencia, no son necesariamente las que se llegan a ejecutar. Siendo esto así, remarcó, lo que el Ejecutivo está planteando es proveer permanentemente, de manera actualizada y región por región, la información relativa a cuándo se inicia, cuáles son los avances y cómo se identifican las inversiones.

El **Honorable Senador señor Gómez** consignó que, en su experiencia como Ministro de Estado, pudo constatar que cuando se presenta el proyecto de ley de presupuestos, las iniciativas allí incluidas ya no son tentativas, pues sólo tienen este carácter en las etapas previas. Sabido es, agregó, que la DIPRES sólo visa la entrega de recursos en la medida que se trata de cuestiones ciertas y fundadas.

La **señora Directora de Presupuestos** insistió en que los proyectos incluidos en el listado de la partida del MOP no cuentan, al momento de su presentación, con informe de rentabilidad social, y sólo lo adquieren, si es que lo hacen, durante el año de ejecución presupuestaria. Muchas de esas iniciativas, además, sufren enmiendas en relación con su formulación original. Para eso, justamente, el artículo 20 de la propuesta realizada por la DIPRES compromete el envío a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en forma previa a la discusión de la ley de presupuestos de cada año, de información desagregada a nivel de ítems y asignaciones de los subtítulos de gastos de todas las partidas presupuestarias, incluyendo información desagregada a nivel regional cuando se encuentre disponible. Además, se deberá enviar la nómina de iniciativas de inversión que se proyecta ejecutar con cargo a los recursos del subtítulo 31, desglosado por Ministerio y a nivel regional y comunal.

El **Honorable Senador señor Lagos** manifestó que la propuesta presentada por el Ejecutivo recoge buena parte de las inquietudes planteadas en materia de conocimiento de información sobre formulación, nivel de ejecución del presupuesto y modificaciones al mismo, así como sobre las facultades de los parlamentarios para solicitar información al Gobierno o a los ministerios, por separado.

El **Honorable Senador señor Escalona** se mostró de acuerdo con los alcances y aprensiones explicitadas por el Honorable Senador señor Gómez, fundado en la doble faz del problema a que ven enfrentado en estos días los parlamentarios. Desde una perspectiva general, el enorme descrédito a que se encuentra sometido el sistema político nacional ante la opinión pública, que no considera que responda a las exigencias que la democracia demanda, entre ellas, la de asumir el rol que le corresponde en relación con la ley de presupuestos. Esto se explica, en parte, por el hecho que senadores y diputados están permanentemente expuestos a que iniciativas anheladas por la comunidad a la que representan, no son finalmente incluidas en el presupuesto de la Nación, lo que evidentemente incide sobre la valoración que sobre su función existe.

Desde un prisma más particular, en tanto, recordó que la Constitución Política de la República ha sido reformada en orden a establecer la elección por sufragio universal de los consejeros regionales, quienes deberán aprobar el proyecto de presupuestos de su respectiva región, decidiendo, en definitiva, sobre la ejecución de obras de claro impacto local. Con esta atribución no contarán los parlamentarios, cuya labor, en consecuencia, sufrirá un nuevo detrimento. De ahí, resaltó, la importancia del contenido del artículo 69 B de la moción en estudio, al proponer que quede establecido en la ley el deber de informar los programas, proyectos, iniciativas o actividades a realizar con los recursos

contenidos en el proyecto de ley de presupuestos, cuestión que, por cierto, no es incompatible con el hecho de que dichas iniciativas puedan ser objeto de modificaciones con posterioridad a su aprobación.

El **Honorable Senador señor Gómez** concordó, a su vez, con lo expuesto por el Honorable Senador señor Escalona, añadiendo que de lo que se trata es que la información presupuestaria a la que tenga acceso el Congreso sea la adecuada, con prescindencia de qué coalición política se encuentre en el Gobierno o en la oposición. Puso como ejemplo, al efecto, lo acontecido en la última discusión presupuestaria a propósito de la construcción de un nuevo estadio en la ciudad de Antofagasta, que inicialmente se anunció pero posteriormente no se concretó. Pudiendo ser muy atendibles las razones por las que no se llegó a ejecutar la obra, razonó, lo lógico es que quien así lo decidió explique los fundamentos que tuvo para hacerlo.

El **Honorable Senador señor Frei** acotó que algo similar ocurrió con un nuevo estadio que se prometió para la ciudad de Osorno.

La **señora Directora de Presupuestos** dio a conocer la disposición del Ejecutivo para estudiar la posibilidad de que la información de ejecución a que se refieren los artículos 21 y 22 de la propuesta hecha saber a la Comisión, pueda ser proveída al momento de la presentación del proyecto de ley de presupuestos; y de proveer a los parlamentarios, en la discusión presupuestaria, el listado de los proyectos de inversión y, posteriormente, la información necesaria para contrastar si se van o no ejecutando, en el entendido, ciertamente, que en forma previa deben pasar por la evaluación del Ministerio de Planificación que determine si tienen o no rentabilidad social. Esto permitirá, puntualizó ante una consulta del Honorable Senador señor Lagos, que los parlamentarios verifiquen durante el año el estado de avance de una determinada obra que hubiese sido incluida al momento de la presentación del presupuesto.

Puso de relieve, asimismo, que en la propuesta del Ejecutivo se está incorporando a la ley una práctica que hoy ya existe, cual es que trimestralmente cada Ministerio deba entregar al Congreso información sobre la ejecución presupuestaria.

Finalmente, aludiendo al artículo 23 que se ha planteado, indicó que, en consonancia con la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, no es la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado la llamada a solicitar información a los organismos de la Administración o a las empresas del Estado, sino los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala o de Comisión.

El **Honorable Senador señor Escalona** hizo hincapié en la transparencia y rectitud que requiere el sistema político para generar credibilidad en la ciudadanía, objetivo que no se logra cuando, con malas artes, algunos senadores o diputados obtienen de autoridades del Ejecutivo la provisión de recursos financieros que no aparecían contemplados en la ley de presupuestos, poniendo en entredicho,

nuevamente, el rol de la totalidad de los parlamentarios. Estas prácticas, afirmó, podrían evitarse si éstos conocieran con anterioridad cuáles son los proyectos cuya ejecución se contempla para el año presupuestario, de la misma manera que se podría precaver que, al momento de ser consultados por la ciudadanía, se encontraran en antecedentes sobre lo que el Ejecutivo ha previsto.

Lo expresado, culminó, se sustenta en un ejercicio de responsabilidad política que impide caer en el facilismo de radicar toda la responsabilidad del descontento ciudadano en el Gobierno que no entrega información o en sus parlamentarios afines, pues de lo que trata es de que el sistema en su conjunto se encuentre en condiciones de satisfacer las expectativas de la población cuando esta quiere saber, a fin de cuentas, en qué se van a invertir los recursos fiscales.

El **Honorable Senador señor Gómez** observó que en el contexto global del uso de los recursos públicos, tanto como conocer los listados de proyectos de inversión, interesa estar al tanto de los gastos en personal en que incurren los distintos ministerios. Esto último cobra mayor importancia cuando circulan versiones de que, en el actual Gobierno, se está incorporando personal en condiciones remuneratorias más beneficiosas que las que tienen los trabajadores que prestaban servicios en antiguas administraciones.

El objetivo, insistió, es que si el Ejecutivo, al que sin duda cabe el control de los recursos financieros del Estado, decide asignar fondos a un determinado fin o efectuar reasignaciones, lo informe.

La **señora Directora de Presupuestos** puso de manifiesto los siguientes aspectos:

- Si bien no todos los servicios públicos cuentan con oficina de personal en cada región, por lo que muchas veces el pago se realiza centralizadamente, sí publican, en sus respectivas páginas web, la remuneraciones brutas de la totalidad de sus funcionarios. Igualmente, no todos los servicios llevan a cabo sus adquisiciones descentralizadamente, lo que explica que sea imposible entregar la información desagregada regionalmente.

- Una opción para que los parlamentarios puedan acceder a mayores antecedentes, sería que se adentraran en la información contable disponible en el SIGFE.

- No existirían mayores inconvenientes para poner a disposición del Congreso Nacional el listado de proyectos de inversión de las diversas partidas, de manera similar a como se hace en la correspondiente al MOP, siempre que exista claridad de que se trata de información anexa y complementaria.

- Todas las reasignaciones presupuestarias, en la medida que representen gasto, son en la actualidad informadas por la DIPRES al Congreso Nacional.

Puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Escalona, Frei y Lagos.

- - -

DISCUSIÓN PARTICULAR

Previo a la votación de las disposiciones de la moción parlamentaria, la **señora Directora de Presupuestos** dejó expresa constancia que sólo en el entendido que en ellas se trata únicamente de solicitudes de información que no importan modificaciones en el clasificador presupuestario, el Ejecutivo estima que la iniciativa se enmarca dentro de los estrictos mandatos que la Constitución Política contiene en materia de iniciativa exclusiva en la administración financiera y presupuestaria del Estado.

Artículo único

El artículo único del proyecto de ley agrega un Título VI bis, “De la información al Congreso Nacional”, que incorpora los artículos 69A, 69B, 69C y 69D, nuevos, al decreto ley Nº 1263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado:

Artículo 69 A

Dispone que 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

Prescribe que todas las Partidas contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos que se someta anualmente al Congreso Nacional, deberán 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, deberá cada Ministerio informar, detalladamente, los programas, proyectos, iniciativas o actividades a realizar con dichos recursos.

La Comisión aprobó los artículos 69 A y 69 B por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Escalona, Frei y Lagos.

Artículo 69 C

Señala que los Ministerios deberán entregar, 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 indicados en el artículo 69 B.

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Escalona, Frei y Lagos, acordó realizar una enmienda de carácter formal en el presente artículo, relativa a la referencia que en él se hace al contenido del artículo 69 B.

Artículo 69 D

Prescribe que 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.

La **señora Directora de Presupuestos** dejó expresa constancia que, a juicio del Ejecutivo, el establecimiento de sanciones por el no envío de información por parte de los organismos o las empresas del Estado, importa el ejercicio de facultades de fiscalización por parte de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, en circunstancias que a esta Cámara no le está permitido, por la Carta Fundamental, el desarrollo de dichas facultades.

Por otra parte, consignó que siendo la Contraloría General de la República el órgano encargado de sustanciar los procedimientos por incumplimiento grave de obligaciones, constituye un cambio en dicho procedimiento que sea la misma instancia que solicita la información la que determine la falta de cumplimiento.

El **Honorable Senador señor Gómez** expresó que en caso alguno puede ser estimado como inconstitucional que un órgano del Poder Legislativo solicite el envío de información, y que lo único que se propone establecer es un incumplimiento. La sanción que en definitiva se aplique, deberá hacerse con arreglo a los procedimientos regulares de la administración del Estado.

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Escalona, Frei y Lagos, acordó suprimir las expresiones “de pleno derecho”

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con el acuerdo adoptado, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponer la aprobación en general del proyecto de ley en informe, en los siguientes términos:

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 **artículo precedente**.

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, el responsable, en incumplimiento grave de sus obligaciones.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 12 y 19 de enero de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Camilo Escalona Medina (Presidente), Eduardo Frei Ruiz -Tagle, José García Ruminot (Carlos Ignacio Kuschel Silva), Ricardo Lagos Weber y Jovino Novoa Vásquez; 22 de marzo y 6 de abril de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Presidente), Camilo Escalona Medina, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Ricardo Lagos Weber y Jovino Novoa Vásquez, y 18 de junio de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Presidente), Camilo Escalona Medina y Ricardo Lagos Weber .

Sala de la Comisión, a 21 de junio de 2011.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, SOBRE INFORMACIÓN AL CONGRESO NACIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA.

(Boletín Nº 7.414-05)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Posibilitar el acceso, por parte del Congreso Nacional, a la información relativa a los decretos que dispongan modificaciones o reasignaciones presupuestarias, al conocimiento desagregado de las partidas contenidas en el proyecto de ley de presupuestos, y al estado de la ejecución presupuestaria. Asimismo, establecer facultades para solicitar, vía oficio, información relacionada con el presupuesto de la Nación a los distintos organismos de la Administración Central del Estado y a las Empresas del Estado consideradas en el presupuesto de la Nación.

II. ACUERDOS: aprobado en general (unanimidad 3x0).
Artículos 69 A, 69 B, 69 C y 69 D aprobados (unanimidad 3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único compuesto, a su vez, de cuatro artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores José Antonio Gómez, Camilo Escalona Medina, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos Weber y Alejandro Navarro Brain.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 4 de enero de 2011.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: - Decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre administración financiera del Estado.

- Ley de presupuestos del sector público.

Valparaíso, 21 de junio de 2011.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión