ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 2003. Una comparación de 10 países.

EL CASO DE CHILE

Noviembre de 2003

I. Introducción[1]

Una vez más, Chile y países representativos de la región participan en la evaluación de transparencia presupuestaria. La medición de la transparencia, en general, indica el grado en que las decisiones gubernamentales, así como sus fundamentos, costos y recursos comprometidos son claros, verificables y se comunican a los ciudadanos.

La transparencia en el gasto público, tema de este estudio, es particularmente relevante, dado que en el presupuesto se expresan los objetivos, compromisos y prioridades del Estado. Conocer y abogar por mayor transparencia en el proceso presupuestario - desde que el gobierno elabora su proyecto de ley y se aprueba en el Congreso, hasta que este se ejecuta, se fiscaliza y se evalúa el impacto de la asignación de los fondos públicos – favorece el apego a la ley, el uso adecuado de los recursos, y un mayor cumplimiento de principios éticos de honestidad, responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios ante la ciudadanía. La transparencia debería además facilitar a la opinión pública la evaluación sobre la eficacia y eficiencia del Estado, así como el análisis de la distribución del presupuesto según criterios de equidad y justicia. Todo lo dicho aporta al fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de derecho.

En 2001, ocho organizaciones independientes - no gubernamentales y académicas – de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP), con el objetivo de generar información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio que contiene dos componentes principales: una encuesta de percepciones aplicada a expertos de cada uno de los países involucrados y una guía de análisis en profundidad del marco legal y las prácticas del proceso presupuestario, la cual se contestó con el apoyo de especialistas en legislación y finanzas públicas. Si bien las estadísticas y el índice que se construye con las respuestas de la encuesta constituyen los resultados de mayor atractivo para la opinión pública, el rigor exige el segundo elemento, dado que el estudio de la institucionalidad del proceso presupuestario contribuye a explicar los fundamentos de las percepciones de los encuestados.

[1] La coordinación del estudio en Chile estuvo a cargo de Edmundo Beteta Obreros, Investigador Asociado del Departamento de Economía, contando con la eficiente colaboración de Andrea Tartakowsky como ayudante de investigación y de Juany Armijo en la aplicación de encuestas. Se agradecen las valiosas opiniones de expertos en el tema como Isabel Millán y José Yáñez, quienes evidentemente, no son responsables de los contenidos de este informe. Además, el análisis formal/práctico realizado en el estudio de 2001 fue un insumo fundamental para esta investigación. Sobre esto último, véase: Millán, I. (2001). "Guía para el análisis de las reglas formales sobre la Transparencia Presupuestaria". Mimeo. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Con estos elementos se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 temas o variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables, se desprende un conjunto de recomendaciones por país, que busca mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación. En esta segunda versión, se incluyeron diez países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú[2]. El estudio contó con el apoyo de prestigiosas organizaciones como la Fundación Ford (oficinas de México, Brasil y Chile), el *Open Society Institute*, a través de una iniciativa mundial denominada *International Budget Project*, y la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Perú. La Coordinación General del Proyecto estuvo a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en México.

El estudio de este año es relevante para conocer la posición relativa de Chile, pero además, las áreas mejor y peor evaluadas por los usuarios y expertos en temas presupuestarios. Tan importante como saber la ubicación en el *ranking* es comparar la evolución del país respecto a sí mismo.

No obstante la evaluación de la transparencia presupuestaria pone énfasis en estudiar la conducta del gobierno central, se lograrán avances significativos como país si se motiva e involucra de forma creciente a actores como los medios de comunicación y los ciudadanos, llamados a exigir un mejor desempeño de las instituciones públicas.

La elaboración del ITP 2003 constituye un aporte considerable, pues entrega un instrumento de evaluación puntual, simple y creíble, útil para los especialistas y usuarios de información presupuestaria, pero también, para ejercer presión social y política para mejorar el proceso presupuestario y contribuir a la modernización del Estado en cada uno de los países considerados en el estudio.

[2] Las organizaciones participantes en la segunda edición del Indice de Transparencia fueron las siguientes: Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina); Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, IBASE (Río de Janeiro, Brasil), Departamento de Economía, Universidad de Chile (Santiago de Chile); Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fe de Bogotá, Colombia); Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica); Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Quito, Ecuador); Probidad (San Salvador, El Salvador); Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México D.F., México); Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Managua, Nicaragua) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Este informe constituye **un resumen para el país** que incorpora la descripción de la metodología utilizada y **el análisis de las tres variables mejor y peor evaluadas conforme a la encuesta de percepciones, con una explicación del marco legal y práctico relevante para cada una de ellas**. El último capítulo presenta las principales recomendaciones y comentarios finales. La edición final de la guía formal/práctica y los cuestionarios detallados que han servido de base para esta investigación están disponibles en versión electrónica, en *http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm* y en el sitio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile: www.econ.uchile.cl, desde el 12 de Noviembre. En estos medios se podrá encontrar además el informe comparativo regional, documento más amplio que presenta los resultados en todas las variables para los 10 países participantes del estudio.

Chile aparece como líder en Transparencia Presupuestaria por segunda vez consecutiva, y obtiene una nota aprobatoria (**62 puntos de 100, que equivale a 4,7** en la escala de notas de nacional). El análisis que sigue, para las variables seleccionadas, muestra logros significativos y los principales desafíos pendientes.

II. Metodología[3]

La metodología para construir el Índice de Transparencia Presupuestaria (ITP) fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para la segunda edición del Índice se utilizó la misma metodología con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países. Los cinco países adicionales son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

Tres objetivos han guiado el estudio del ITP 2003, a saber:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público en cada país y hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos a través de sus instancias responsables, puedan trabajar en soluciones concretas, con el aporte de la sociedad civil.

Este análisis se basa en una metodología que combinó tres elementos:

[3] Una explicación más detallada de la metodología se encuentra en el informe comparativo regional y sus anexos.

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Los encuestados forman parte de un censo que identifica el total de expertos y usuarios relevantes, con criterios comunes y objetivos aplicados en los 10 países. En el caso de Chile, la población se divide en cuatro grupos, como muestra el siguiente cuadro. Cabe destacar que en el país, el 73% de esta población contestó la encuesta, lo que confiere representatividad a los resultados.

CHILE: CENSO 2003

Grupo Objetivo	**Número**
Poder Legislativo	18
Medios de Comunicación escrita y columnistas	19
Centros Académicos	18
Organizaciones de la Sociedad Civil	15
TOTAL	**70**

Respecto al reporte de resultados de la encuesta, se consideró una pregunta general sobre la calificación de la transparencia de 1 a 100, que se formuló al inicio y al final del cuestionario. Las preguntas del instrumento consistieron en un conjunto de frases que describían características deseables de transparencia, y el encuestado manifestó su grado de acuerdo en una escala de Likert. A continuación, estas respuestas se agregaron en 14 áreas temáticas, y los resultados se reportaron tal como se explica en el cuadro siguiente.

Resultados reportados

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de la transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo

Las variables construidas son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas, y el número de preguntas (atributos) que las integran se detallan a continuación:

Variables	**Atributos**
Participación ciudadana en el presupuesto	**5**
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	**3**
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	**2**
Cambios del presupuesto y participación del Congreso	**1**
Asignación del presupuesto	**4**
Fiscalización del presupuesto	**5**
Evaluación de la contraloría interna	**1**
Capacidades de los órganos de control externo	**3**
Rendición de cuentas	**7**
Control sobre funcionarios del gobierno central	**5**
Responsabilidad de niveles de gobierno	**1**
Información sobre deuda pública	**4**
Calidad de la información y estadísticas en general	**4**
Oportunidad de la información del presupuesto	**4**
	49

2. Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario fue contestado por expertos locales, y revisado por diversos lectores. El cuestionario fue diseñado para identificar los aspectos de la estructura legal del proceso presupuestario que influyen y promueven la transparencia, a la vez de evaluar la aplicación de estos marcos legales en la práctica. Con este cuestionario se complementó la información obtenida por medio de la encuesta y se pudo agregar una dimensión cualitativa al estudio. Así, el cuestionario sirvió para ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia presupuestaria.

3. Una guía que sirvió para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico del cuestionario. Esta guía de vinculación permitió comparar los resultados, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de

aplicación real. Además, facilitó la retroalimentación entre los países participantes. Este ejercicio de vinculación sustenta las recomendaciones y propuestas de mejora específicas que se emiten en este documento.

Esta metodología permitió construir el índice de transparencia y desarrollar el estudio de **14 variables** identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario, **considerando como principal ámbito de análisis el gobierno central**. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables, se desprende un conjunto de recomendaciones por país, que busca mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria.

III. Resultados del Estudio en Chile

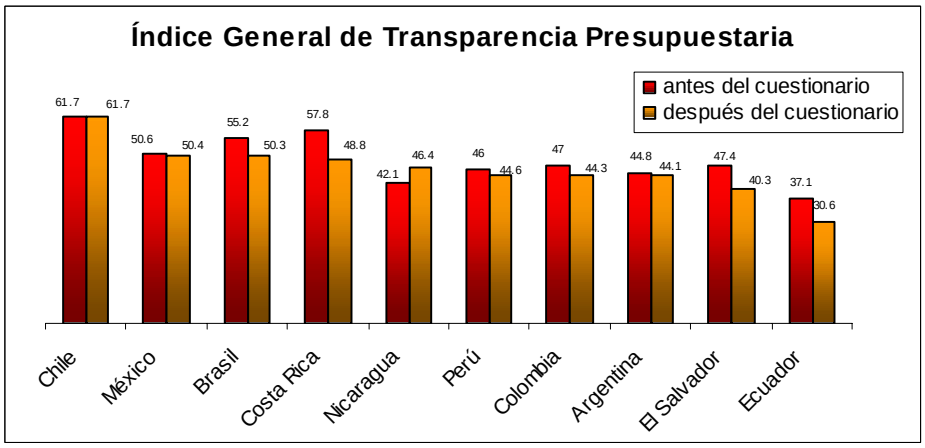
Este capítulo contiene tres secciones. La primera ofrece un panorama general del país en el ranking de Transparencia Presupuestaria y sus principales características institucionales. La segunda describe lo ocurrido con las tres variables mejor y peor evaluadas. La tercera parte compara brevemente los resultados del país en el estudio actual con los obtenidos en el 2001.

1. Aspectos generales: Chile lidera el Índice de Transparencia Presupuestaria

La mayoría de los 10 países participantes presentan niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. El primer indicador en este sentido lo proporciona el Índice General de la Transparencia Presupuestaria, que resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones. Los expertos califican las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100, encontrándose la mayoría de los valores cercanos a los 50 puntos.

Las respuestas a esta pregunta revelan que en tres de los diez países—Chile, Brasil y Costa Rica—se perciben niveles apenas satisfactorios de transparencia presupuestaria, superiores al 50%, **siendo Chile el único país que supera el 60%, lo que en la escala de notas nacional equivale a un 4,7 sobre 7 puntos**. Un segundo bloque, constituido por México, Colombia, Perú y Argentina se acerca a niveles aprobatorios, alcanzándolos escasamente en el caso del primero y fallando para los siguientes tres. Por último, las calificaciones más bajas corresponden a Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

La calificación que los expertos y usuarios otorgan a la transparencia presupuestaria se modificó una vez que fueron confrontados con las 49 preguntas específicas del cuestionario. La percepción empeoró después de conocer los distintos conceptos que le dan sentido y profundidad a la transparencia en los casos de Brasil y Costa Rica. La disminución de calificaciones positivas para estos dos países significó que México, que mantuvo niveles iguales antes y después del cuestionario, pasara del cuarto al segundo lugar mejor calificado. Chile se reafirmó en el lugar de la mayor transparencia y con el mismo puntaje. Nicaragua es el único ejemplo en que esta percepción mejoró al final del cuestionario.



En los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, que son los cinco países que integraron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria, las calificaciones generales de la transparencia se mantuvieron similares respecto al estudio del año 2001 y 2003.

Para entender mejor el caso chileno conviene revisar algunos aspectos institucionales. En el contexto de un régimen político presidencialista, el principal protagonista del proceso presupuestario es el poder Ejecutivo. Esto se manifiesta en la Constitución Política, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado.

Además de la Constitución Política de la República, existe un conjunto de leyes que regulan el proceso presupuestario, entre las que destacan: la ley 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la ley

18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2421) y el Decreto con Fuerza de Ley 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). La DIPRES es una agencia dependiente del Ministerio de Hacienda y asume un rol protagónico representando al Poder Ejecutivo en la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado.

El estudio de Transparencia Presupuestaria está focalizado en el Gobierno Central, el cual abarca tres tipos de entidades, que se incluyen en la Ley de Presupuestos:

- Instituciones centralizadas: Organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado y aquellos que actúan con la personalidad jurídica y los bienes y recursos del Fisco. Incluyen Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios centralizados, dependientes del Presidente a través del Ministerio respectivo[4].

- Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: Poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas constitucionales especiales. Incluyen: Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales electorales Regionales, Fuerzas Armadas y de Orden[5], y Ministerio Público[6].

- Instituciones descentralizadas: Servicios o agencias públicas organizadas como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relacionan con el Presidente a través de un Ministerio[7].

Por tanto, se excluyen de la Ley de Presupuestos del Sector Público:

- Empresas Públicas: Empresas del Estado creadas por ley y aquéllas en que el Estado, sus instituciones o empresas tienen un aporte de capital igual o superior al 50%.

- Municipalidades: Corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración local de cada comuna, que se rigen por su propia Ley Orgánica[8].

[4] "Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de la Administración del Estado", Arts. Nos. 19 y 26.
[5] "Constitución Política de la República de Chile", Arts. Nos. 42, 73, 81, 84, 85, 87, y 89.
[6] Ver la Ley N° 19.640.
[7] "Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de la Administración del Estado", Arts. N° 26.
[8] "Constitución Política de la República de Chile", Art. N° 107; "Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades".

- Instituciones públicas autónomas sin fines de lucro: Corporaciones de derecho público cuya administración es ejercida en virtud de leyes especiales. Incluyen básicamente Entidades Estatales de Educación Superior: Universidades, Institutos Profesionales y Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas. Además, en algunos casos dependen de estas instituciones: radios, canales de televisión o teatros.

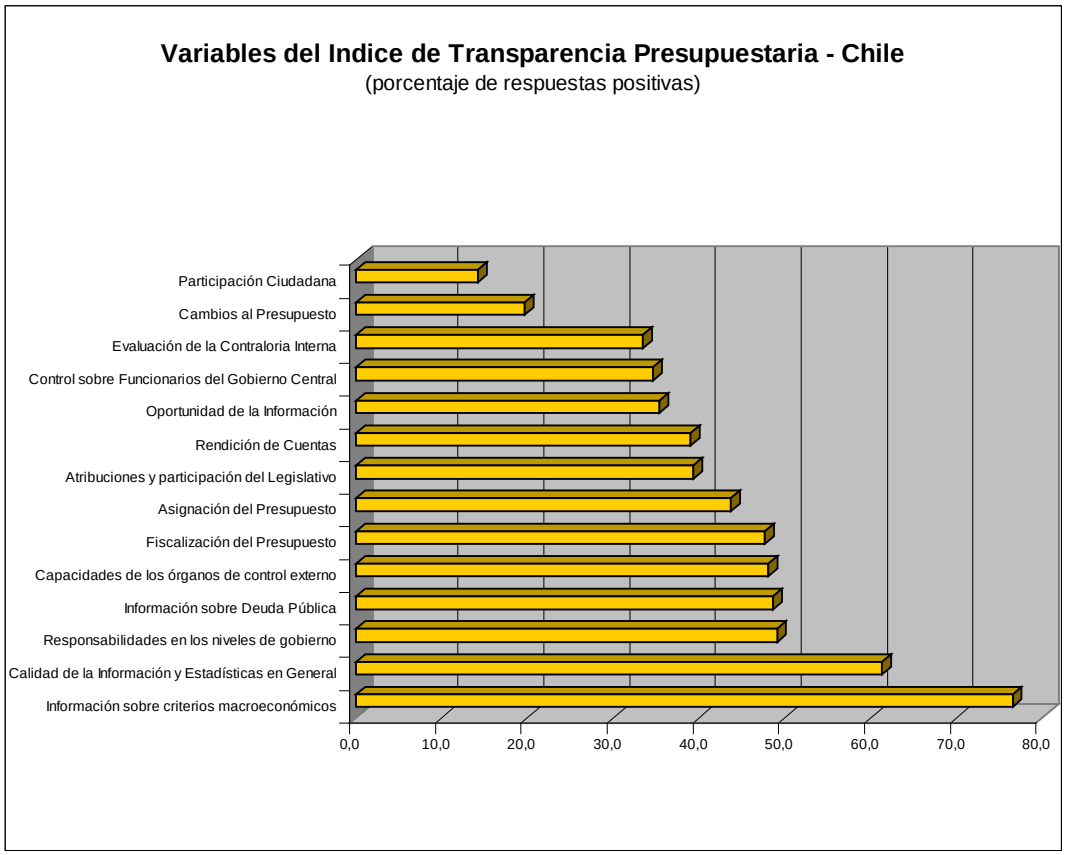
- Banco Central: Organismo autónomo, de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones son regular la oferta monetaria y de crédito, ejecutar operaciones de crédito y cambios internacionales, dictar normas en materias monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales[9].

Este marco de leyes orgánicas y especiales de carácter permanente se complementa con decretos y otras disposiciones de carácter anual, como la ley de Presupuestos y sus Instrucciones de Ejecución. Estas últimas definen con mayor detalle las atribuciones y deberes de los distintos actores, pero pueden modificarse en el tiempo.

La encuesta de percepciones de la Transparencia del Presupuesto Público en Chile revela una mirada relativamente positiva sobre los esfuerzos recientes de las autoridades por avanzar hacia un mayor grado de transparencia. **Una característica que distingue a Chile de otros países indica que ha obtenido progresos en aspectos de transparencia que el marco legal vigente no le exige cumplir. En resumen, existen logros significativos y espacios para incrementar la transparencia en el proceso presupuestario.**

Chile ostenta la mejor calificación – 62 sobre 100 - entre los 10 países participantes del estudio, y también en 8 de las 14 variables que integran el índice. Si bien este documento está centrado en explicar las áreas mejor y peor evaluadas en el país, el gráfico siguiente muestra el porcentaje de respuestas positivas referidas a la transparencia en los 14 temas identificados como los más relevantes dentro del proceso presupuestario.

[9] "Constitución Política de la República de Chile", Art. N° 97.
"Ley N° 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile".



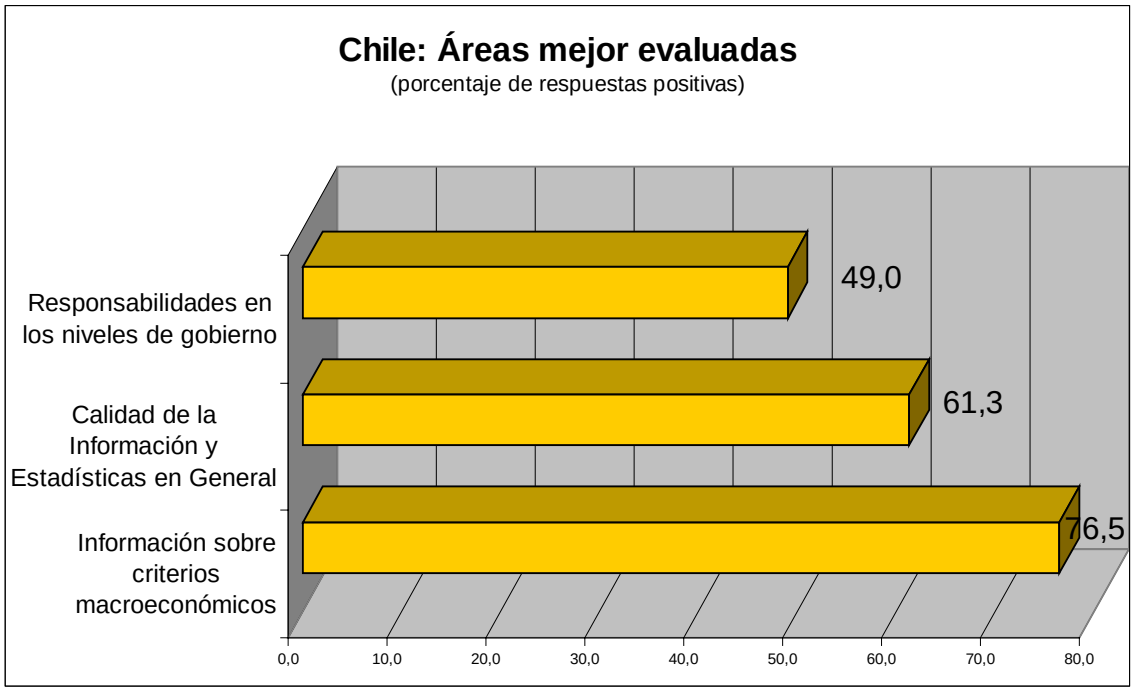
La percepción de los expertos encuestados indica que existen dos áreas con calificación superior a 60%: la información sobre los criterios macroeconómicos que se utilizan en el presupuesto y la calidad de la información y estadísticas. Asimismo, cuatro variables más registraron percepciones positivas cercanas al 50%: la división de responsabilidades en los niveles de gobierno; la información sobre la deuda pública (48,5%); las capacidades de los órganos de control externo (48%) y por último, la fiscalización del presupuesto de organismos descentralizados, de empresas públicas y de defensa (47,5%). En los restantes ocho temas existe una evaluación menos favorable.

2. Las variables mejor y peor evaluadas

Los resultados presentados reflejan la percepción de los expertos, y lo riguroso es contrastarlas con un estudio del marco legal y de las prácticas presupuestarias vigentes en el país. De esta manera, se procura entender mejor – aunque no sean perfectamente explicables - los aspectos subyacentes a estas percepciones. Este ejercicio se realiza para 6 de las 14 variables que resumen, según la encuesta, las fortalezas y debilidades del país.

2.1. Variables mejor evaluadas

Las variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones - y los porcentajes de expertos que entregaron respuestas positivas - fueron las siguientes:



2.1.1. Información sobre criterios macroeconómicos

Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico consistente y conocido por los ciudadanos. Los criterios macroeconómicos indican el impacto que tienen variables como la inflación, el tipo de cambio, el precio del cobre o el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el gasto y los ingresos.

De entre todas las variables que conforman el Índice de Transparencia Presupuestaria, la información sobre los criterios macroeconómicos fue la mejor calificada y Chile el país que de mayor porcentaje de respuestas positivas.

Esta variable está compuesta por dos preguntas que indagan lo siguiente:

- Si el ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Si las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

El Poder Ejecutivo, en los últimos años, ha publicado creciente información sobre los supuestos macroeconómicos, aún sin existir una obligación legal explícita. Recién en agosto del 2003 se ha aprobado una norma que obliga al Director de Presupuestos a presentar al Congreso un informe sobre Finanzas Públicas al iniciarse la discusión del proyecto de ley de cada año, el que debe incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo[10]. Dichos supuestos y los principales agregados de la clasificación económica de ingresos y gastos se adjuntan a la propuesta de Ley de presupuestos, con proyecciones para el año por aprobar y los tres siguientes[11].

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda entrega, a mitad del año, un informe de ejecución del año anterior y una actualización de los supuestos macroeconómicos para el año fiscal vigente y su comparación con las estimaciones realizadas en el proyecto de presupuestos. No existe una ley específica que defina esta obligación. Por ejemplo, en el último año, este informe se estableció en un Protocolo de Acuerdo con el Congreso de la República que acompañó la ley de Presupuestos del 2003, compromiso cumplido por el Ejecutivo pero que carece de fuerza de ley.

[10] La norma se encuentra en el artículo de 6 de la nueva Ley 19.896. Esta es relevante porque modifica la Ley 1263, Orgánica de la Administración Financiera del Estado, otorgando carácter permanente a una serie de aspectos de transparencia que se repetían cada ley anual de Presupuestos.

[11] Por ejemplo, véase DIPRES (2002). "Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003". Octubre 2002.

Asimismo, existe una regla pública de política fiscal, que tampoco se encuentra registrada en la legislación permanente, orientada a lograr un superávit o balance estructural del 1 por ciento del PIB. Según esta, el gasto fiscal de cada año debe seguir la evolución de los ingresos fiscales estructurales y no de los ingresos fiscales efectivos. Los ingresos fiscales estructurales son calculados de acuerdo a la capacidad productiva de la economía, al precio de mediano plazo del cobre y a la estructura impositiva vigente. Esta regla favorece el funcionamiento de estabilizadores automáticos en la economía, pero contiene algunas complejidades metodológicas que han sido motivo de debate entre especialistas. El gobierno actualmente está incorporando, después de casi cuatro años transcurridos desde su aplicación[12], algunos ajustes orientados a adaptar la regla al cambio del sistema de estadísticas fiscales hacia una base devengada, a mejorar las estimaciones del PIB potencial y las proyecciones del precio del cobre[13].

2.1.2. Calidad de la información y estadísticas que provee el gobierno.

Este aspecto es indispensable no sólo para crear un instrumento de rendición de cuentas, sino para ofrecer a la población en general una herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Del mismo modo, los datos estadísticos representan una herramienta valiosa para instituciones independientes dedicadas al análisis presupuestario.

La calidad de la información presupuestaria es la tercera variable mejor calificada en el conjunto de países y nuevamente Chile aparece en el primer lugar.

Esta área contiene preguntas relacionadas al grado de acuerdo con las siguientes cuatro frases:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral.
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

[12] Esta regla se presentó a la opinión pública en la Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 2000 del Ministro de Hacienda, en Octubre de 1999, y se aplica desde el año 2000.
[13] Estos aspectos se están incorporando en el Informe de Finanzas Públicas que acompaña el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2004.

De estos aspectos, la confiabilidad de las entidades responsables de generar estadísticas recibió la mayor aprobación (92,2%) y el menor porcentaje de respuestas positivas se concentró en la adecuación de las desagregaciones de la información presupuestaria (41,2%).

En general, la información económica es elaborada por instituciones que gozan de prestigio e independencia política, como el Instituto Nacional de Estadísticas y el Banco Central. Los principales responsables de recopilar y procesar los datos presupuestarios de las agencias públicas son la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) y la Contraloría General de la República (CGR), esta última para fines de contabilidad y auditoría externa. La legislación garantiza la independencia de la Contraloría y sus atribuciones, y en el caso de la DIPRES, sus estimaciones son confiables y su reputación no se ve afectada por su dependencia del Ejecutivo.

La credibilidad de la información presupuestaria se refuerza porque se convoca de manera creciente a expertos independientes en la estimación de algunas variables clave para determinar los supuestos macroeconómicos y la meta de déficit fiscal, como el grupo de analistas que participa en la determinación del precio del cobre de largo plazo y en la estimación del PIB potencial. Asimismo, desde 1997 se ha intensificado la realización de estudios ex post sobre el gasto público, que incluyen evaluaciones de programas y de impacto, las que son encomendadas a paneles de expertos, universidades o consultoras seleccionadas a través de concursos (ver 2.2.1).

Adicionalmente, algunas variables macroeconómicas se pueden contrastar con la información que provee el Banco Central, o pueden ser discutidas por entidades independientes. Los centros de investigación académica y no académica, incluyendo entre los primeros universidades privadas y públicas, y entre los últimos organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación especializados y empresas privadas de consultoría, realizan sus propios análisis de la evolución de las variables macroeconómicas clave.

La percepción respecto de la desagregación de la información presupuestaria no llegó a ser aprobatoria, a pesar de los esfuerzos del gobierno en la materia. Esto podría explicarse porque, no obstante el significativo nivel de detalle que acompaña la propuesta anual del Ejecutivo y los reportes periódicos, la información podría ser insuficiente para realizar análisis en algunas áreas específicas. Por ejemplo, cada año se informa las proyecciones a tres años del presupuesto según las clasificaciones administrativa y económica, pero no en la desagregación funcional, que sólo se conoce con precisión de manera ex post. Por otro lado, si bien la información de programas y unidades administrativas (servicios públicos) se

presenta para el año presupuestario, no se adjuntan proyecciones para todos. También es cierto que en años anteriores ha existido escasa información pública en temas como los fondos extra presupuestarios de la Ley Reservada del Cobre, pasivos contingentes y gastos tributarios, donde empiezan a mostrarse avances en transparencia.

2.1.3. División de responsabilidades de los niveles de gobierno

Es relevante contar con información sobre los pesos y contrapesos entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a las facultadas de gasto y saber si existen los incentivos para evitar problemas tales como el endeudamiento a nivel local, dado que la falta de claridad en la distribución de responsabilidades podría generar problemas de coordinación fiscal. Asimismo, los resultados en esta área pueden orientar acerca de la percepción sobre los procesos de descentralización de la región. En muchos países, un alto porcentaje del presupuesto se destina a los gobiernos subnacionales. De ahí la importancia de conocer si hay clara delimitación de responsabilidades.

Esta variable se forma a partir de una sola pregunta, que indaga si existe un claro entendimiento de la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Todos los países del estudio fueron calificados con menos del 50 por ciento de respuestas positivas, siendo Chile el país mejor evaluado (49%).

La división de responsabilidades de los niveles de gobierno es la tercera variable mejor calificada en el país, pero la percepción de los encuestados fue apenas satisfactoria si se contrasta con la existencia de leyes que definen claramente las atribuciones presupuestarias en el gobierno central (que incluye a los Gobiernos Regionales, que para fines legales tienen una condición equivalente a la de una agencia o servicio descentralizado) y en los Municipios, responsables de la administración local que no forman parte del gobierno central ni de la Ley de Presupuestos.

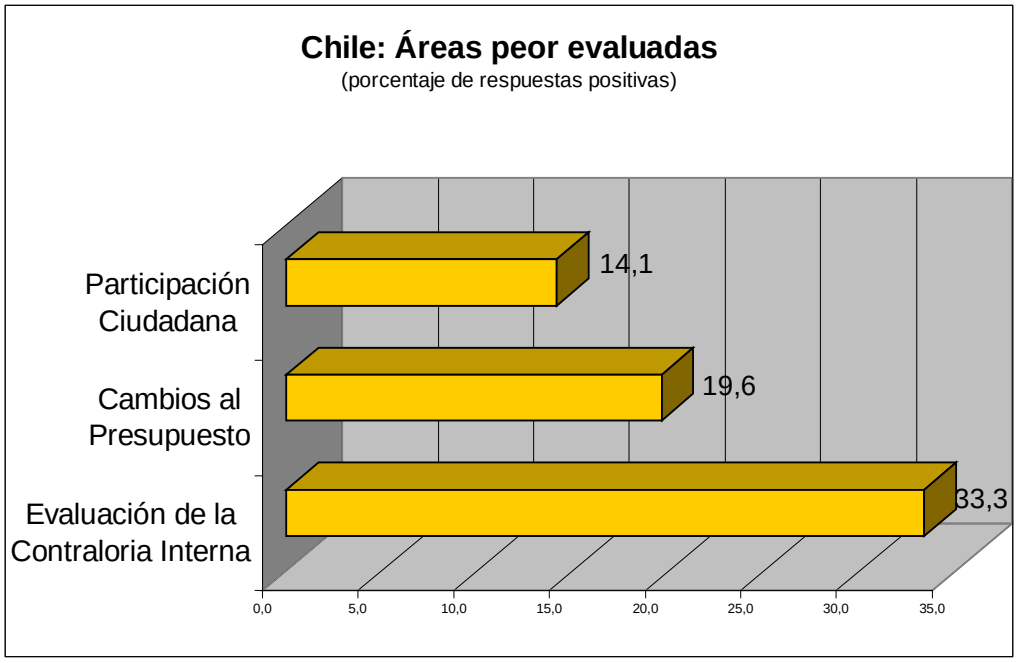
Los Municipios ostentan una autonomía mucho mayor que los gobiernos regionales en sus decisiones administrativas y financieras. Si bien aprueban su presupuesto en el correspondiente nivel local (Concejo Municipal), les son aplicables las normas de administración financiera del Estado (DL 1263) y el clasificador presupuestario, y están sujetos a las directivas sobre contabilidad y fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR).

A pesar de la existencia y cumplimiento observado de este marco legal, es factible que la percepción de expertos mejore en el futuro si se avanza en perfeccionar el funcionamiento de la descentralización. Por ejemplo, en los casos de las responsabilidades compartidas por los niveles de gobierno central y local – en áreas como salud y educación – han ocurrido durante la última década algunas discrepancias entre autoridades referidas al financiamiento y calidad de los servicios sociales. Algunos alcaldes consideran que los montos transferidos por el gobierno central son insuficientes, si bien los criterios utilizados son claros y públicos.

A su vez, persiste el debate sobre la real descentralización en los sectores sociales. En el caso de la salud primaria, los Municipios cuentan con personal cuyas normas de contratación y remuneraciones se rigen por normas de carácter nacional que podrían limitar la autonomía y eficiencia en la gestión de recursos humanos.

2.2. Las áreas críticas

Las variables peor evaluadas en la encuesta de percepciones fueron las siguientes:



2.2.1. Participación ciudadana

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino como una forma eficaz de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población puedan verse reflejadas en el gasto y políticas públicas.

Esta fue la variable peor calificada en todos los países. Sus calificaciones positivas van desde el 3 por ciento para Ecuador, hasta un máximo de 20 por ciento para Brasil. Chile ocupó el cuarto lugar en el *ranking.*

En esta área, el cuestionario de percepciones preguntó el grado de acuerdo con las siguientes cinco frases, cuyo porcentaje de respuestas positivas para Chile se adjunta:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto (2%).
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto (4%).
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto (4%).
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública (37%).
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto (24%).

En materia presupuestaria, la participación se da fundamentalmente de manera indirecta, mediante los mecanismos institucionales de representación, es decir, a través de la elección presidencial y de los legisladores y sus correspondientes visiones y propuestas.

Constituyen excepciones los Gobiernos Regionales (incluidos en el gobierno central), los que formalmente tienen por objetivo lograr la participación efectiva de la comunidad - mediante los Consejos Regionales que aprueban su propuesta presupuestaria - y algunos municipios que realizan consultas a sus ciudadanos sobre sus preferencias respecto a la asignación de recursos, por iniciativa propia.

Además de los Consejos Regionales, existen mecanismos que podrían incorporar la opinión de organizaciones de la sociedad civil, menos conocidos o de escasa incidencia en el presupuesto del gobierno central. Por ejemplo, en la elaboración del

presupuesto regional, podrían influir las opiniones de los representantes sociales elegidos para integrar el Consejo Económico y Social provincial, entidad que también existe a nivel municipal.

Asimismo, desde 1990[14] se establecieron legalmente las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), en todos los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden, Gobiernos Regionales, Municipalidades y Empresas Públicas creadas por ley). Su objetivo esencial es asistir al usuario en su derecho a presentar solicitudes - incluidas las de información-, sugerencias o reclamos ante el Estado.

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a información presupuestaria bajo el amparo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a la que en 1999 se le agregaron normas que constituyen la Ley de Probidad Administrativa (Ley 19.653). Esta establece que la función pública debe ejercerse con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos, y fundamentos de las decisiones adoptadas e indica que son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirven de sustento o complemento. Si tal información no se encuentra a disposición del público permanentemente, quien esté interesado tiene derecho a requerirla por escrito al jefe del servicio respectivo, y si se le niega, puede recurrir al poder judicial[15].

Según los expertos, son insuficientes los mecanismos explícitos para incorporar la opinión de la población en el proceso presupuestario, por ejemplo, no existe obligación legal de realizar consultas ciudadanas ni sesiones en el Congreso con grupos de la sociedad civil[16]. Las normas que favorecen el acceso a la información son poco conocidas, así como la relevancia que podría tener para el proceso presupuestario el mayor uso de las OIRS, de los portales del Estado, o del buzón ciudadano del sitio web www.preguntachileno.cl. También se viene desarrollando en los últimos años una iniciativa de participación ciudadana, que se encuentra en una etapa preliminar de desarrollo[17].

[14] Decreto Supremo N° 680, Ministerio del Interior.
[15] Sólo puede negarse la entrega de información por las siguientes causales: 1) si los documentos o antecedentes requeridos son reservados o secretos, según leyes o reglamentos; 2) si la publicidad impediría el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; 3) la oposición de terceros, en el plazo y forma establecidos por la ley; 4) si la divulgación de la información afecta sensiblemente los derechos e intereses de terceros, según calificación fundada del jefe superior del órgano requerido; 5) si la publicidad afectaría la seguridad de la Nación o los intereses nacionales.
[16] Aunque informalmente voceros de los organismos gremiales de empresarios y trabajadores, en determinadas ocasiones acudan o sean convocados por el Ejecutivo para discutir proyectos de ley relevantes.
[17] El contenido de esta iniciativa se puede consultar en el sitio: www.participemos.cl

Es un poco más favorable la percepción sobre la pregunta referida a la información que el Ejecutivo entrega a la opinión pública respecto a cambios en el presupuesto. Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias se establecen por Decreto en el mes de Diciembre del año anterior a su vigencia, aún cuando pueden ser modificadas durante el ejercicio fiscal mediante Decreto fundado[18]. Las normas de flexibilidad presupuestaria, establecidas por Decreto, son publicadas anualmente entre las Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del año siguiente, y los cambios más significativos ocurridos durante la ejecución del presupuesto suelen informarse y discutirse en los medios.

Finalmente, en los últimos años se han registrado avances en la elaboración y oportunidad de entrega de informes sobre la ejecución presupuestaria del año anterior. No obstante, a pesar de que el país ha empezado a moverse en la dirección de una política presupuestaria basada en resultados, y el Ejecutivo ofrece información creciente sobre el cumplimiento de actividades, metas, e indicadores de desempeño, queda espacio para extender este análisis y el del impacto del gasto público. Este último se ha empezado a realizar en los últimos años, pero en un número reducido de programas[19].

2.2.2. Participación del poder legislativo en modificaciones al presupuesto

Durante la ejecución del gasto es frecuente que el Poder Ejecutivo le haga cambios al presupuesto que había sido aprobado por el legislativo. Si bien es cierto que tiene que haber márgenes de flexibilidad, es importante la medida en que estos cambios se reportan.

La pregunta que integra esta variable es la siguiente: En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?

Esta fue la segunda área peor evaluada por los expertos chilenos. Excepto para Argentina y **Chile,** que ocupó el octavo lugar, esta fue una de las variables mejor calificadas en la región.

[18] DL 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda, 1975, Art. 26.
[19] Existen al menos tres tipos de evaluación de los resultados de la ejecución presupuestaria: las evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), las Evaluaciones de Impacto de algunas políticas y la evaluaciones comprehensivas del gasto de algunas entidades públicas. En los últimos siete años se han evaluado 145 programas como parte de la EPG ya mencionada, a lo que se agregan 6 evaluaciones de impacto y un ejercicio de evaluación Comprehensiva del gasto de un Ministerio. El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) se presenta más adelante. Para mayor información al respecto véanse DIPRES, op. cit. y DIPRES (2003). “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004”. Octubre 2003.

Este tema se inserta en uno más amplio relacionado con el régimen político presidencialista que rige el país. En el marco formal vigente, se define un conjunto acotado de ámbitos en que se requiere de autorización otorgada por ley para incrementar el valor asignado. En la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2003[20], se indicaba que sólo por ley es posible incrementar los montos autorizados para Gastos en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Prestaciones Previsionales, y Transferencias Corrientes incluidas en la Ley de Presupuestos. Además, sólo es posible autorizar por ley el traspaso de fondos entre diferentes Ministerios y el incremento de los aportes a las empresas del Estado que no sean sociedades anónimas[21]. La autorización legal también se requiere en algunos rubros de inversión, bajo ciertos límites. Aún así, en los aspectos señalados existen excepciones que autorizan al Ejecutivo a ordenar pagos en áreas excedibles tales como: el cumplimiento de sentencias; devolución de impuestos, contribuciones y derechos que el Estado deba reintegrar; el servicio de la deuda pública, entre otros.

En la práctica, los cambios, de ocurrir, suelen darse en las áreas donde el Congreso no tiene ingerencia.

Sin embargo, existen indicadores concretos de una creciente participación del legislativo en temas presupuestarios durante los últimos años. En primer lugar, ha aumentado significativamente la frecuencia y cantidad de reportes del Ejecutivo durante las fases de Discusión, Ejecución y Evaluación. Esto ha significado la entrega al Congreso de información más periódica sobre la ejecución de las entidades incluidas en la ley de Presupuestos, sobre otros organismos que no forman parte de esta, y sobre temas que antes eran menos conocidos o de difícil estimación, tales como deuda pública, pasivos contingentes, presupuestos inerciales y gastos tributarios.

Por otro lado, en mayo del 2003 se promulgó la ley 19875, que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objetivo de otorgar carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la cual se reunía sólo en el período de debate del proyecto del Ejecutivo. Se hace explícito que la Comisión podrá realizar un seguimiento de la Ejecución de la Ley de Presupuestos aprobada el año anterior. Adicionalmente, formaliza la necesidad de dotar al Congreso de mayores capacidades técnicas en el cumplimiento de su misión, estableciendo que deberá contar con una unidad de asesoría presupuestaria. Antes del surgimiento de esta ley, sólo el Senado disponía de dos profesionales especializados destinados a apoyar de manera permanente a la Comisión de Hacienda y a la Comisión Especial

[20] Disposiciones Complementarias, Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2003, Ley N° 19.842, Noviembre 2002, Art. 4.
[21] Decreto Ley 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado, Art. 26.

Mixta de Presupuestos[22]. Estos deberían reflejarse en una mayor dedicación y especialización en temas presupuestarios en todas las fases del proceso, y en una participación más activa e informada del Poder Legislativo.

2.2.3. Evaluación de la Contraloría Interna

Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público, y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Además, son también de gran importancia las recomendaciones que estos órganos puedan emitir para la mejora de la práctica administrativa.

La confiabilidad de la contraloría interna fue la tercera variable peor evaluada para el conjunto de países. En Chile también fue la **tercera variable peor calificada, a pesar de ocupar la tercera posición entre los 10 países.**

La frase que compone esta variable y se sometió a juicio de expertos fue: "La contraloría interna es confiable".

En el marco formal chileno y las prácticas presupuestarias, los llamados "controles jerárquicos" al interior del Ejecutivo constituyen los principales mecanismo de control interno. Según la Ley 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, las autoridades son responsables de verificar el funcionamiento de sus instituciones y la actuación del personal bajo su cargo. Los Ministerios deben fiscalizar las actividades de su sector y en cada servicio público, el jefe correspondiente debe velar por el cumplimiento de las normas y fiscalizar las actividades del organismo.

La implementación y extensión de las entidades de contraloría interna es un área relativamente reciente. En los últimos años, el gobierno ha entregado incentivos a los organismos que mejoren la calidad de la auditoría interna según indicadores verificables. Esto ha sido posible mediante la aplicación de la ley 19.553 de 1998, la cual establece que el cumplimiento de objetivos de gestión comprometidos por las agencias públicas permitirá a sus funcionarios acceder a un incremento de sus remuneraciones del 3% en el año siguiente, si la institución logra satisfacer en un 90% los objetivos planteados anualmente[23]. En este contexto, desde el año 2001 se ha intensificado la aplicación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el

[22] Para mayor información véase Millán, Isabel, op. cit. En este documento, también se explica que de manera no oficial existe asesoría adicional a los congresistas mediante algunos de los centros de estudios no académicos ya mencionados.
[23] La compensación se reduce al 1.5% si el grado de cumplimiento de los objetivos se encuentra entre 75% y menos de 90%.

cual define una serie de áreas – tales como la calidad de atención a usuarios, administración financiera y control de gestión, incluido el desarrollo de sistemas de auditoría interna – y una secuencia de etapas o niveles de desarrollo para cada una de ellas[24].

No obstante lo anterior, el país carece de una ley que obligue a las agencias públicas a contar con unidades de control interno, a pesar de que existen organismos que emiten normas al respecto, como la CGR y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)[25]. Para el 87% de agencias que actualmente disponen de estas unidades, algunos estudios cuestionan su independencia[26], por lo que se requiere una evaluación más exhaustiva o una mayor difusión de los eventuales logros en este tema. Claramente, este es otro ámbito donde se requieren disposiciones legales de carácter permanente.

Asimismo, es factible que la percepción sobre la eficacia del control interno y externo sea menos positiva que en otras variables debido a presuntas irregularidades en la administración pública que desde el año 2002 se investigan en el poder judicial, relacionadas con temas como la fiscalización de las compras públicas, el tráfico de influencias, el manejo de los gastos reservados y la colocación de fondos públicos en el mercado de capitales. Estos hechos aislados, cuyo conocimiento fue finalmente positivo para el país, llevaron a adoptar en este año, con la colaboración de toda la clase política, un conjunto de reformas en el marco legal que mantienen la tendencia de progreso en transparencia que ya se registraba desde la reinstauración del régimen democrático, en 1990[27].

[24] En cada agencia pública adscrita al PMG se define cuál es la etapa de desarrollo que se propone alcanzar en estas áreas.

[25] El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) es un organismo asesor del Presidente de la República, que debe efectuar proposiciones en cuanto a formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, que tiendan a fortalecer tanto la gestión como el debido uso de los recursos públicos asignados, para el cumplimiento de los programas y responsabilidades institucionales de los órganos de la Administración del Estado (Decreto 12, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 1997, Art. 1).

[26] Estos datos e impresiones se encuentran en el informe de evaluación de Transparencia Fiscal encargado por el gobierno chileno al Fondo Monetario Internacional. Véase *International Monetary Found (2003). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module. Fiscal Affairs Department.*

[27] Estos hechos se ejemplifican en Beteta, E. y Tartakowsky, A. (2003) "Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestaria. El Caso de Chile". Mimeo. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Nótese que el país mantiene altas calificaciones en las evaluaciones de los códigos de prácticas fiscales del Fondo Monetario Internacional, y en el ranking de Transparencia Internacional, donde ocupó el lugar 17 entre 102 países en el año 2002.

3. ¿Progresó el país respecto al estudio del año 2001?

A continuación se resume una comparación de los resultados del índice de percepciones de este año con los registrados en el estudio del 2001 realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

En aquella ocasión, Chile fue el país mejor calificado a nivel internacional, y el puntaje obtenido en la evaluación general de transparencia fue de 62,1% al inicio del cuestionario y de 57,2% en la misma pregunta al final de la encuesta. Esto es similar a la percepción actual, siendo las opiniones en el 2003 más estables (62% en ambos momentos). Al aumentar el número de países en este año, se confirma el liderazgo del país en América Latina.

Si se comparan las preguntas y las 13 variables comunes en las encuestas de percepciones de ambos años, las áreas mejor evaluadas del 2001 fueron la información sobre criterios macroeconómicos, las capacidades del órgano de control externo, la calidad de las estadísticas y la rendición de cuentas. Las áreas críticas fueron la participación ciudadana, la oportunidad de la información y la fiscalización del presupuesto de organismos descentralizados, empresas públicas y defensa.

No obstante se registran pocos cambios a nivel general, se notan progresos en el 2003 respecto a los resultados del 2001 en las siguientes cuatro variables: atribuciones y participación del legislativo durante la discusión presupuestaria; fiscalización del presupuesto en organismos descentralizados, empresas públicas y defensa; información sobre deuda federal; y por último, en la oportunidad de la información y calidad de las estadísticas. El resto de variables mantiene proporciones estadísticamente similares de respuestas positivas, y sólo la participación del legislativo en cambios al presupuesto durante su ejecución ha mostrado un deterioro significativo (de 31 a 20%). La evaluación de las capacidades de la Contraloría General de la República ha descendido de 54 a 48%.

Lo anterior confirma que respecto a sí mismo, el país ha mantenido en algunas variables la tendencia a aumentar la transparencia, lo que se constata en la creciente disponibilidad de información presupuestaria referida a las estadísticas y evaluación del cumplimiento de metas en las entidades estatales, así como en las reformas al marco legal orientadas a mejorar la gestión pública y la prevención de la corrupción. Sin embargo, algunas áreas y el índice general presentan calificaciones relativamente estables, lo cual indica el espacio que sigue existiendo para avanzar, tema que constituye el final de este informe.

IV. Recomendaciones y comentarios finales

Los progresos en transparencia presupuestaria en Chile se acentuaron en los últimos cinco años. Los principales hechos que respaldan esta tendencia son los siguientes:

- Mayor desarrollo de unidades de control interno en el gobierno central, y en el papel normativo del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y la Contraloría General de la República (CGR).

- Avances en la gestión presupuestaria basada en objetivos y resultados. Estos se evidencian, por ejemplo, en la elaboración de presupuestos basados en metas de las entidades, y en la evaluación de: indicadores de desempeño, comprehensiva del gasto, de programas según marco lógico y del impacto de los mismos. En estas áreas hay espacio para seguir progresando, pero la ventaja del país es evidente respecto a otros que carecen de estos sistemas de evaluación y control de la gestión pública.

- La participación de organismos públicos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión.

- Avances en rendición de cuentas y seguimiento del gasto, que se reflejan en mayor disponibilidad y periodicidad de la información presupuestaria y en los ámbitos o temas que cubre (empresas públicas, deuda, pasivos contingentes, etc.).

- La creación del gobierno en línea y los portales de información y servicio al usuario.

- La promulgación de la ley de Probidad Administrativa que regula y promueve el acceso ciudadano a la información.

- La creación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

- Avances en la regulación de las adquisiciones públicas: creación del sistema de adquisiciones del Estado y el portal electrónico de compras.

- La formulación de reglas de balance fiscal, y el apego que en general presenta el gasto respecto a lo presupuestado.

- Cambios hacia una base devengada de contabilidad presupuestaria, y adaptación del país a los estándares externos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

Más aún, en el último año se pueden destacar como hitos en transparencia presupuestaria, los siguientes:

- La Ley 19.875 que otorga carácter permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos y establece la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

- La ley 19.863 sobre remuneraciones de autoridades de gobierno, la que a su vez, regula el tema de gastos reservados, estableciendo las instituciones que pueden requerirlos, sus límites, usos y mecanismos de rendición.

- La ley 19.863 también faculta a la Dirección de Presupuestos a consolidar en las Estadísticas de Finanzas Públicas la información de ingresos y gastos del Consejo Superior de Defensa Nacional. En el cálculo del Balance estructural del sector público se viene incorporando información de las operaciones extra presupuestarias de la Ley Reservada del Cobre.

- La Ley 19.886 que regula de manera comprehensiva las compras públicas y sus modalidades.

- La ley 19.896 que mejora la administración financiera del Estado, trasladando a la legislación permanente normas que se incluían en las leyes anuales de presupuesto, tales como los límites de ejecución del gasto público, regulaciones sobre inversiones, gastos de publicidad y contratación de personal a honorarios.

Los resultados de este estudio, en general, son consistentes con evaluaciones de organismos internacionales, aunque es posible que la percepción de los expertos chilenos sea un poco más crítica. Por ejemplo, recientemente el gobierno solicitó estudios de transparencia fiscal al Fondo Monetario Internacional y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El primero de estos reportes ya ha sido publicado, registrando una opinión bastante favorable del país.

Del diagnóstico realizado en este estudio emergen aspectos generales en los cuales el país, no obstante sus logros, aún puede avanzar hacia mayores niveles de transparencia. Conviene destacar tres temas centrales:

- Garantizar la estabilidad de los progresos registrados en transparencia o su inclusión en el marco legal permanente. Por ejemplo, en temas de entrega de información presupuestaria, adopción de objetivos conocidos de política fiscal y desarrollo de unidades de control interno.

- Incrementar los esfuerzos por mejorar la calidad de la participación ciudadana y los actores sociales y su entendimiento de los temas presupuestarios.

- Realizar y difundir evaluaciones rigurosas de entidades académicas e independientes sobre el impacto de los programas del Estado en los objetivos y poblaciones que pretenden alcanzar. Es crucial conocer más sobre la calidad del gasto público, y los **efectos atribuibles a estas políticas** en términos de eficiencia y equidad.

A continuación se esbozan recomendaciones específicas que dan cuenta de los principales desafíos para Chile en las variables comentadas en el capítulo anterior, sin agotar la discusión sobre estos temas.

En Información sobre criterios macroeconómicos:

- A pesar de los logros en publicación de los criterios macroeconómicos que fundamentan el presupuesto, se recomienda garantizar que la apertura en la información que se ha venido dando sea permanente, en concordancia con las normas de acceso ciudadano a la información vigentes en la Ley de Probidad Administrativa.

- A su vez, la regla de política fiscal se ha establecido y cumplido desde el año 2000, pero depende de la voluntad política del gobierno de turno y carece de respaldo legal suficiente[28].

- Otra sugerencia, aplicable a todo el sistema de información presupuestaria, consiste en ampliar la difusión de los conceptos subyacentes a la metodología de cálculo de las principales variables y del balance estructural, de manera que se incorporen más actores sociales al debate presupuestario.

[28] Desde la perspectiva de la Transparencia Presupuestaria, es deseable que se institucionalicen los compromisos de política fiscal del gobierno. Esto es independiente de la regla que se elija, y de los grados de discrecionalidad que esta le entregue a la autoridad. La discusión técnica sobre las ventajas y limitaciones de la política actual de balance estructural también trasciende los objetivos de esta investigación.

Respecto de la calidad de la información y estadísticas:

- Aquí también se debe mantener la política observada de entregar información presupuestaria en mayor cantidad y frecuencia, que actualmente se establece en gran medida en las leyes anuales (transitorias) de presupuesto.

- Se recomienda regularizar el análisis y publicación de información sobre gastos tributarios y pasivos contingentes. Lo último es importante dada la existencia de leyes que garantizan prestaciones previsionales a los trabajadores e ingresos mínimos a las empresas que crecientemente se adjudican la concesión de obras públicas.

- A su vez, conviene mejorar la compatibilidad entre la información de DIPRES y la CGR. El uso de distintas bases de contabilidad (en caja y devengada) dificulta el entendimiento y puede perjudicar la gestión de algunas entidades públicas que incurren reiteradamente en compromisos impagos con proveedores en la segunda mitad del año. La adopción generalizada de la contabilidad en base devengada y el nuevo sistema de información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) deberían subsanar estos problemas, y se requiere un seguimiento riguroso durante su implementación, prevista en los próximos años.

- Respecto a lo anterior, la introducción de nuevos sistemas de información debe formar parte de un proceso donde los funcionarios adquieran mayor familiaridad con los criterios de contabilidad sobre base devengada, de manera que se atenúen eventuales temores al cambio.

- Se sugiere continuar los avances en abrir y aclarar la información sobre los gastos en defensa y la aplicación de los fondos que las Fuerzas Armadas reciben por concepto de Ley Reservada del Cobre.

En cuanto a la división de responsabilidades de los niveles de gobierno:

- Se recomienda estudiar aquellos aspectos en que podría faltar una efectiva descentralización, así como evaluar el estado actual de la calidad de la fiscalización de la gestión presupuestaria de los gobiernos locales.

Sobre la participación ciudadana:

- Se recomienda difundir la disponibilidad de las instancias de participación existentes, especificando el papel que les podría caber en el proceso presupuestario. Adicionalmente, debería estudiarse la pertinencia de adecuar los mecanismos de elaboración de presupuestos participativos de otros países.

- No obstante, aún mejorando la legislación y canales de comunicación con la sociedad civil, se requiere promover un mayor entendimiento del proceso, lenguaje e información presupuestaria. El debate debe trascender los círculos de analistas y expertos que monopolizan la discusión.

- A pesar de los mayores estudios sobre evaluación de programas disponibles, se requiere aumentar la realización de evaluaciones de impacto – actualmente escasas -. Este es un tema fundamental para que, más allá de lo razonable que es revisar el cumplimiento de las actividades programadas, la sociedad disponga de mayor información **sobre la calidad de la política pública**. Dichos estudios requieren la aplicación de metodologías que ya han sido validadas internacionalmente y que ya han sido probadas en centros académicos del país.

En materia de Participación del Poder Legislativo:

- Es fundamental verificar un aumento efectivo en las capacidades recientemente ampliadas (Comisión de Presupuesto permanente). Esto significa en primer lugar, contar con indicadores del funcionamiento, idoneidad técnica y relevancia de la Unidad de Asesoría Presupuestaria a dicha comisión. Lo segundo es tomar en cuenta que al Poder Legislativo le corresponde un papel fundamental como contrapeso del Ejecutivo y en las tareas de fiscalizar y verificar que se incorporen las prioridades ciudadanas en el presupuesto, y que esto debe realizarse manteniendo un equilibrio con la agilidad y eficiencia de la administración del Estado. La modificación del carácter transitorio que tenía la Comisión Mixta de Presupuestos es un avance indudable en la dirección correcta.

- La Comisión Permanente debería coordinar, cuando se trate de fiscalizar y evaluar el cumplimiento de metas y estándares de Ministerios y agencias públicas, con las Comisiones relacionadas con las áreas y temas correspondientes, por ejemplo, en el caso de los sectores sociales.

Sobre la evaluación de la Contraloría Interna:

- En este contexto, se recomienda difundir evaluaciones de las actuales capacidades de los órganos de control interno y de la CGR, pero también, continuar la legislación e implementación de los acuerdos políticos que, además de los logros ya mencionados en el último año (en regulación de los gastos reservados y de defensa, gestión de las compras públicas, criterios para el nombramiento y ejercicio de la función pública), permitan continuar la reforma del Estado. Esto contribuirá a consolidar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y la institucionalidad democrática.