

2.2 Gestión financiera

CREAR INCENTIVOS AL AHORRO EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA /

¿Por qué?

La estructura de nuestro presupuesto y la forma en que se desarrolla año a año su proceso de formulación generan incentivos inadecuados: sin estímulos al ahorro, sin premios a quien logra ganancias de eficiencia y con una obsesión por ejecutar todos los recursos asignados. Prueba de ello son los acelerados gastos que vemos en el mes de diciembre de cada año en subtítulos muchas veces ajenos al giro programático del ministerio (compra de insumos): la llamada “fiebre de diciembre” (Steger, por publicar). Por lo pronto, en 2016 los distintos ministerios gastaron, en promedio, el 16 por ciento de sus recursos en el último mes del año (Observatorio Fiscal 2016). Esto es casi el doble de lo que se daría si la ejecución fuese lineal durante el año.

Actualmente existe un claro desincentivo a los jefes de servicio a buscar espacios para ahorros y eventuales reasignaciones internas. Si bien es cierto que la sub ejecución muchas veces responde a problemas de gestión de los servicios, también es cierto que la presión por ejecutar la totalidad del presupuesto asignado no debe desincentivar la búsqueda de eficiencia.

En la lógica vigente, los aumentos de productividad y ahorros que puedan generar los servicios durante el año se confunden con la sub ejecución derivada de mala gestión e inmediatamente quedan en la columna de los problemas. En este contexto, una eventual propuesta de un jefe de servicio durante la elaboración del presupuesto consistente en una reestructuración en un área que implique reducir gastos en ella para así fortalecer otra, puede perfectamente ser interpretada como una confesión de existencia de “grasa”. Dicha revelación puede eventualmente derivar en recortes o, al menos, en una pérdida de poder de negociación en esta etapa de formulación. De este modo, los ministerios tienen incentivos a concentrarse en negociar lo incremental, sin abrir espacio a cuestionar la base. Esta práctica debiera erradicarse.

En parte, esta situación se debe a la asimetría de información existente entre la DIPRES y los servicios. Esta asimetría se da en dos planos distintos. Por un lado, sólo el servicio conoce de primera fuente las circunstancias específicas que condicionan la ejecución de su presupuesto. Por el otro lado, las contrapartes en DIPRES usualmente cuentan con más experiencia en relación al funcionamiento del servicio que sus propios jefes, los cuales generalmente no tienen la continuidad ni la especialización necesaria debido a su altísima rotación (en tanto sus nombramientos siguen estando

excesivamente vinculados a los ciclos políticos). En este contexto, es frecuente que la relación DIPRES-servicio se dé, al menos inicialmente, en el plano de la desconfianza.

Cambiar esto requerirá de varios elementos complementarios. Lo primero es profesionalizar la dirección de los servicios sobre la base de un SADP perfeccionado (ver capítulo sección anterior). Esto permitiría que la DIPRES modifique la manera en que ésta tiende a vincularse a los servicios y sus directivos. Estableciendo eventualmente relaciones más horizontales con éstos, tendiendo idealmente a tener menos injerencia en la micro gestión del servicio, en un marco de mejores flujos de información y con herramientas de monitoreo más adecuadas (como las que se describen en la sección 3. Evaluación, control y transparencia). La relación entre las partes debiese gradualmente enfocarse al cumplimiento de objetivos estratégicos a partir de la materialización de los productos y servicios a la ciudadanía que el presupuesto financia. En ese escenario, especial atención debiera ponerse en buscar formas de no desincentivar ni restringir irreflexivamente las inversiones que los servicios requieren para mejorar su gestión en el mediano plazo.

Del mismo modo, debe promoverse un uso eficiente de los recursos que incentive el ahorro por parte de los servicios y que a la vez premie estos esfuerzos con elementos que le permitan seguir mejorando su gestión.

¿Cómo?

Implementando un sistema de ahorros compartidos a partir de ganancias de eficiencia en la gestión de compromisos de gasto permanente. En un año determinado, una vez cumplidas las metas de servicios o productos definidas en el presupuesto, 50 por ciento de los eventuales excedentes en los subtítulos de gasto permanente del programa podrían ser parcialmente enterados al presupuesto del servicio del año subsiguiente. Esto último debido a que el presupuesto del año inmediatamente posterior se define antes del término del año en curso, sin claridad de los excedentes totales ni del cumplimiento cabal de las metas de producción (von Gersdorff, por publicar).

Este gasto adicional, financiado con ahorros de años previos, debe ser acotado y debiera financiar gastos por una sola vez, es decir, que no generen presiones de gasto adicionales hacia adelante. Para asegurar esto se propone que durante el proceso de formulación presupuestaria se discuta y elabore en conjunto con la DIPRES una lista de proyectos e iniciativas que queden pre-aprobados para estos efectos.

Una buena alternativa es que estos recursos se destinen a financiar mejoras en la infraestructura del servicio (activos no financieros, inversiones) lo que permitiría al Jefe de Servicio redestinar parte de los ahorros logrados a premiar a sus equipos a través de mecanismos no pecuniarios.

Testimonios de ex jefes de servicios en materia presupuestaria /

“Era un desastre tratar de gestionar un presupuesto anual. A pesar de las conversaciones con DIPRES, al final había que gastarse la plata en noviembre y diciembre. La DIPRES nos ofreció aumentar los recursos vía honorarios, pero la Contraloría no permitía su utilización por esta vía en los Centros. Así no se avanza nada”.

“El sistema presupuestario es complejo y atemorizante. La DIPRES lo presenta así para que nadie se atreva a meterse mucho. Es muy difícil entenderlo. Al final para poder hacer cambios, todo depende de la confianza que se tenga con el sectorialista. Queda sujeto a su criterio si es que es posible o no hacer cosas nuevas”.

“La DIPRES no quiere innovar. Tiene una forma de hacer las cosas y no está dispuesta a cambiarla”.

“Al final todo el poder lo tiene el sectorialista de la DIPRES. Los incentivos están mal puestos porque la preocupación está en la ejecución presupuestaria, pero hay cero incentivos al ahorro y a la buena gestión de los recursos. Fue un problema para las mejoras de infraestructura que se necesitaban. La DIPRES no reconoce los servicios serios, no es parte de su cultura”.

“La relación con la DIPRES es muy desgastante porque son puras evasivas, al final no te daban ni una reunión. La plata que no te gastas, se pierde. Y eso lo saben los proveedores que a fin de año aparecen tocándote la puerta porque conocen la amenaza de la sub ejecución. El presupuesto es poco flexible, entre tanto subtítulo y asignación específica, hay poco margen para innovar”.

Fuente: entrevistas realizadas durante mayo-julio 2017 a ex jefes de servicios (2010-2016).

GENERAR MÁS ESPACIOS DE FLEXIBILIDAD EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO /

¿Por qué?

En relación a los grados de flexibilidad que tiene nuestro sistema presupuestario, lo cierto es que, en términos comparados, nuestra ejecución presupuestaria es bastante flexible en relación a lo aprobado inicialmente en el Congreso. El Ejecutivo cuenta actualmente con una serie de herramientas que permite optimizar la ejecución, flexibilidad que está radicada exclusivamente en la DIPRES, la que debe visar y tramitar cualquier modificación que se proponga en el marco de lo que la ley admite. Si bien esto ayuda en términos de control, al mismo tiempo centraliza, ralentiza y rigidiza la toma de decisiones.

Naturalmente, buena parte del presupuesto estará destinado *ex ante* al cumplimiento de programas definidos por leyes permanentes, pero, tanto en lo administrativo como en lo relativo a programas dejados a la potestad reglamentaria, no parece pertinente que el detalle del presupuesto deba restringir toda posibilidad de movimiento. Por lo pronto, si se avanzara hacia una estructura del presupuesto más explícitamente vinculada a productos, el mismo monitoreo de la DIPRES y la evaluación de los jefes de servicio sería mucho más simple.

Como se ha venido discutiendo en este capítulo, la clave respecto de la gestión presupuestaria es cómo y quién debe administrar la flexibilidad que nuestra legislación permite, ligándola a un mejor manejo y control de los resultados que pudiera aumentar la eficiencia del gasto público (von Gersdorff, por publicar). En este contexto, es aconsejable evaluar qué espacios de flexibilidad podrían introducirse o qué incentivos podrían crearse para dar espacio a una gestión más autónoma por parte de los servicios.

Cabe destacar que, en la actualidad, nuestra Ley de Presupuestos no sólo detalla los ingresos y gastos de cada servicio especificando subtítulos, ítems y asignaciones, sino que también, frecuentemente, separa el presupuesto de los servicios en varios *programas presupuestarios* diferentes. Si bien esto último rigidiza el presupuesto del servicio al separar sus recursos en bolsas distintas, tiene la ventaja de permitir asociar gastos operacionales y de personal a programas específicos, lo que es muy clarificador cuando se trata de iniciativas con muchos recursos involucrados. En el ánimo de explicitar el vínculo entre el presupuesto fiscal y los bienes y servicios que el gasto financia, esta práctica es positiva.

Distinto es el caso del nivel de desagregación, en ocasiones excesivo, con que se estructura el presupuesto de cada *programa presupuestario* (la unidad Partida-Capítulo-Programa). Cada línea que se especifique a nivel de ley implicará una rigidez de movimiento, lo que no siempre se justifica.

Por ejemplo, si un servicio lograra ahorros importantes en la compra de *software* (subtítulo 29-ítem 07), éste no podría redestinar los excedentes para la compra de *hardware* (subtítulo 29-ítem 06). Para hacerlo, se requiere que la DIPRES tramite la modificación presupuestaria correspondiente. Evidentemente estos ahorros tienen usos alternativos y no deben concebirse como que pertenecen exclusivamente al servicio que los generó. Sin embargo, si éste no puede redestinar siquiera parcialmente los excedentes, entonces no tendrá incentivo alguno a generarlos.

Algo similar puede ocurrir con los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital), cuyos ítems y asignaciones vienen completamente desagregados en la Ley. Esto implica que cualquier movimiento entre estas asignaciones debe ser sancionado por la DIPRES, lo que también en este caso puede constituir un obstáculo a una ejecución ágil y eficiente del presupuesto.

Por cierto, este nivel de desagregación tiene justificación. Por un lado, permite que la discusión en el Congreso sea, potencialmente, más completa y transparente. Por el otro, permite un mayor control del gasto evitando el traspaso desde líneas que implican gastos por una vez a líneas que generen obligaciones futuras o presiones posteriores que comprometan el presupuesto en el mediano y largo plazo. La pregunta entonces es cómo lograr mayores espacios de flexibilidad que entreguen más espacio de gestión a los jefes de servicio, sin que esto implique perder irremediablemente el control del gasto y sin sacrificar transparencia en la discusión presupuestaria y posterior ejecución.

¿Cómo?

Se proponen tres medidas complementarias:

- i / Reducir el nivel de desagregación del subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros), el que actualmente se separa en ítems excesivamente específicos (vehículos, mobiliario, máquinas y equipos, equipos informáticos, programas informáticos). Una posibilidad es dejar definidos por ley los recursos sólo a nivel de subtítulo, pudiendo establecerse cantidades mínimas de los distintos tipos de gastos a incurrir a nivel de glosa, o excepcionalmente fijando en esta última los montos máximos a gastar por ítem (por ejemplo, en el caso de partidas específicas en que esto se estime imprescindible por la magnitud de las compras presupuestadas o por eventuales compromisos de largo plazo que éstas conlleven). Alternativamente, podría evaluarse una reclasificación de los actuales ítems a fin de reducir su número y así aumentar gradualmente la flexibilidad.
- ii / Evaluar la agrupación de asignaciones en ítems en los subtítulos 24 y 33. Una alternativa es que la ley defina montos a nivel de ítems (sin especificar asignaciones), pero definiendo cantidades mínimas de los distintos productos (asignaciones) en la glosa asociada al ítem. Un punto intermedio es ir caso a caso reduciendo el número de asignaciones que actualmente se despliegan en la ley, fusionando líneas a fin de permitir al servicio reasignar internamente el gasto entre productos en el objetivo de ahorrar recursos o bien aumentar la probabilidad de alcanzar las distintas metas comprometidas.^[12]

[12] En la práctica, algunos servicios ya hacen algo similar a esto como, por ejemplo, en la ejecución de los subsidios habitacionales por parte de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Durante el año, los SERVIU van ejecutando las distintas asignaciones de subsidios (Subtítulo 33 - Transferencia de capital, Ítem 01 - Al Sector Privado) con la mirada en no sobrepasar el monto global (suma de las distintas asignaciones) y sólo al final del año la DIPRES decreta una sola reasignación entre asignaciones con la composición finalmente ejecutada. Esto permite a cada SERVIU administrar independientemente su presupuesto y hacerse cargo de las dinámicas locales del gasto.

- iii / Independientemente de estas medidas que apuntan a mayor flexibilidad, la contabilidad de lo gastado se seguiría llevando de la manera más desagregada posible (subasignación), ejecución que, a su vez, deberá transparentarse periódicamente con este mismo nivel de desagregación y en formato de base de datos (ver sección 3. Evaluación, control y transparencia).

REDUCIR TRÁMITES A FIN DE AGILIZAR LA GESTIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA /

¿Por qué?

En la actualidad, cualquier reasignación de recursos debe ser decretada por la DIPRES pasando inexorablemente por una serie de revisiones y vistos buenos. Esto no siempre es razonable, ya que hay movimientos que no necesariamente generan presiones de gasto futuras. Incluso en el actual contexto en que los servicios tienen la ventaja de la asimetría de información y donde no siempre se establecen relaciones de confianza, de todos modos sería posible avanzar en reducir y simplificar trámites de modo de agilizar la gestión sectorial sin poner en riesgo la salud de nuestras cuentas fiscales.

Al interior de la propia DIPRES es frecuente el papeleo excesivo y los circuitos muchas veces innecesariamente alambicados. Esto genera retrasos y ansiedades que son perfectamente posibles de evitar. Una manera de hacerlo es utilizando mecanismos de control más pertinentes y sólo en los ámbitos donde es razonable. Hacer esto permitiría acelerar procesos y agilizar la gestión.

Un elemento puntual que podría ser mejorado en la administración presupuestaria dice relación con la continuidad de pagos para proyectos de inversión que se siguen ejecutando de un año a otro. Es común que existan los denominados proyectos de arrastre. Lo que no es razonable es que los pagos por avance de obras deban congelarse a principios de cada año calendario hasta que los recursos destinados al pago de éstos sean debidamente identificados. Esto puede y debe acelerarse sustancialmente.

Finalmente, una ineficiencia relativamente menor, pero que constituye una oportunidad de obtención de ganancias en productividad y ahorros financieros, es mejorar la administración de las cuentas corrientes en el aparato estatal. Actualmente, los distintos servicios manejan cuentas independientes desde donde realizan pagos para cancelar los bienes y servicios que adquieren. Sean estos pagos de subvenciones, avances de obras o sueldos, se realizan desde cuentas desperdigadas en el organigrama del Estado.

Actualmente, la DIPRES fija un cronograma mensual de transferencias hacia las distintas cuentas individuales, el que se va ajustando a lo largo del año en función de

la ejecución. De esta manera, en cada momento del tiempo, los servicios manejan saldos de montos variables, pero que en el acumulado pueden llevar a cifras significativas. Por lo pronto, en diciembre de 2015 la suma de saldos llegaba a 2,3 por ciento del PIB (OECD 2017a).

Estas ineficiencias pueden evitarse con algunos ajustes mínimos en los procedimientos, sin que esto conlleve un aumento de riesgos ni tampoco mayores presiones de gasto.

¿Cómo?

- i / Permitiendo que cuando las reasignaciones vayan de gasto en remuneraciones (subtítulo 21) hacia otros gastos operacionales (subtítulos 22 y 29), esto sólo deba ser informado a la DIPRES y no decretado por ésta. Se busca que, en tanto los traspasos sean hacia líneas que implican gastos por una sola vez sin generar compromisos permanentes o bien para financiar proyectos evaluados previamente, la tramitación de estas modificaciones sea mucho más expedita.
- ii / Reevaluando en detalle qué tipo de modificaciones presupuestarias deberán ser sancionadas por decreto del Ministro de Hacienda y cuáles podrían eventualmente ser sancionadas directamente por resolución de la DIPRES. De esta manera, podría revisarse el Decreto sobre Modificaciones Presupuestarias (decreto de flexibilidad presupuestaria) que anualmente dicta el Ministerio de Hacienda para que, por ejemplo, traspasos de gastos dentro de un mismo programa presupuestario, entre asignaciones de un ítem o entre ítems de un mismo subtítulo, sólo deban ser sancionadas por la DIPRES. Esto permitiría acelerar trámites y agilizar la ejecución.
- iii / Modificando el procedimiento de identificación de recursos para pagos destinados a proyectos de inversión que continúan su ejecución de un año al otro (proyectos de arrastre), de forma que se haga por resolución de la DIPRES en vez de por decreto ministerial a fin de reducir los plazos y trámites. Una modificación en esta línea debiera contemplar un plazo máximo dentro del primer semestre para la identificación de recursos para nuevos proyectos que se inicien ese año.
- iv / Racionalizando el actual esquema de múltiples cuentas corrientes que impide un manejo eficiente e implica elevados costos financieros. Una alternativa es centralizar los pagos desde una única cuenta fiscal, los que serían ejecutados por la Tesorería luego de la autorización de los servicios. Estos últimos contarían con un espacio para autorizar pagos que sería análogo al que actualmente se establece en el cronograma mensual de transferencias hacia sus actuales cuentas.

INTEGRAR TEMÁTICAMENTE EL PROCESO DE FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y SUPERVISIÓN DEL PRESUPUESTO /

¿Por qué?

Como se ha mencionado varias veces en este informe, el diseño y especialmente la implementación de políticas públicas enfrentan una dificultad creciente en materia de coordinación del aparato estatal. Las demandas ciudadanas son cada vez más complejas e interdisciplinarias y, por tanto, más demandantes de una acción conjunta por parte de distintos ministerios o servicios.

Lamentablemente, los problemas de coordinación se ven exacerbados por la estructura del presupuesto y las lógicas de su ejecución. A lo anterior se suman también debilidades en relación a la falta de planificación estratégica y a una insuficiente vinculación entre la evaluación y la elaboración del presupuesto (Granados et al. 2009).

El hecho es que el presupuesto se concibe separadamente en capítulos y programas presupuestarios incluidos en diferentes partidas, para luego ser ejecutado en paralelo sin espacio ni incentivos a la colaboración. Un elemento que agrava esto es la forma en que la DIPRES formula y supervisa la ejecución del presupuesto. En términos de la orgánica, al interior de la DIPRES estas tareas se distribuyen en distintos “sectores presupuestarios”, en los que se agrupan números variables de partidas, las que pueden o no estar vinculadas entre sí.

Los actuales “sectores” son responsables de las distintas partidas de acuerdo a la siguiente distribución:

- Sector 1: Mujer, MDS, BB.NN. y MINVU
- Sector 2: Economía, Agricultura, Energía, Minería y Hacienda
- Sector 3: Interior (Seguridad), Congreso y SERVEL
- Sector 4: Trabajo
- Sector 5: Educación
- Sector 6: MTT y OOPP
- Sector 7: MMA, Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Deportes y RR.EE.
- Sector 8: Salud
- Sector 9: Interior (gobiernos regionales)
- Sector 10: Defensa, Contraloría, Justicia, M. Público y Poder Judicial

Sin perjuicio de que estas agrupaciones muestran algún grado de coherencia interna, posiblemente su funcionamiento se beneficiaría de reclasificar algunas de ellas y agrupar otras. En efecto, parte de los problemas que se evidencian en la elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto pasa por la desconexión existente entre sectores que, conceptualmente y en la práctica, están íntimamente relacionados. Buenos ejemplos de esto son la mirada disgregada que actualmente se da

al presupuesto del MINVU en relación con el del MOP y el de MTT en materia de inversión en ciudades, o bien, la separación entre los ministerios de Educación, de Trabajo y de Desarrollo Social en el ámbito del capital humano.

El que partidas tan íntimamente relacionadas se aborden sin una mirada de conjunto alimenta dos falencias importantes de nuestro sistema:

- Falta de eficiencia y efectividad en el logro de objetivos colectivos:
 - Dificultad para coordinar programas interministeriales (Ingreso Ético Familiar, ChileCreceContigo, por ejemplo) e inversiones complementarias (convenios de programación).
 - Impedimentos para definir espacios para reasignaciones al interior de áreas programáticas que consideren necesidades y realidades del área en su conjunto.
- Incapacidad de evaluar de forma más sistémica si la batería de programas elegidos está cumpliendo los propósitos definidos:
 - Es más difícil detectar programas redundantes.
 - Cuesta visibilizar impactos cruzados.
 - Dificultad para evaluar integradamente.

Con todo, cabe destacar que esta aproximación al presupuesto sin una adecuada perspectiva de conjunto también se da en el Congreso, especialmente en el trabajo de las subcomisiones en que se divide la Comisión Especial Mixta de Presupuesto. Las partidas que ve cada una responden a acomodos y acuerdos tomados autónomamente por los parlamentarios y que se han ido perpetuando en el tiempo, sin que exista un criterio claro de agrupación. En la actual configuración, las partidas se abordan de acuerdo a la siguiente distribución:

- 1era Subcomisión: Economía, Hacienda, Tesoro, Mujer y MDS
- 2da Subcomisión: MMA, Defensa, Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Contraloría y Deportes
- 3era Subcomisión: Justicia, M. Público, Poder Judicial, RR.EE., Salud y Trabajo
- 4ta Subcomisión: BB.NN., MINVU, Interior, Congreso, SERVEL y Educación
- 5ta Subcomisión: Agricultura, Energía, Minería, MTT y MOP.

Sin perjuicio de que hay un par de casos en que hay alguna complementariedad (Hacienda-Economía en la 1era y Presidencia-SEGPRES-SEGEGOB en la 2da), lo cierto es que en todas se observan dicotomías evidentes. Esta incongruencia deriva en que la discusión se haga sin una mirada de conjunto, saltando de un tema a otro en que no existen mayores vínculos y dificultando una revisión en profundidad. Eso hace menos probable la detección de programas redundantes, impide visibilizar impactos cruzados

y dificulta evaluar integradamente. Por cierto, integrar temas también facilitaría enormemente la difusión del proceso a la ciudadanía y facilitaría su escrutinio público.

¿Cómo?

Una manera relativamente sencilla de abordar estas carencias es reestructurando internamente los sectores presupuestarios de la DIPRES, reagrupando las distintas partidas presupuestarias en seis áreas programáticas que permitan una formulación y evaluación más coherente del presupuesto, así como una visualización más comprensible del mismo. Una alternativa posible es la siguiente:

- Área 1: Economía, Hacienda, Tesoro, MMA, Agricultura, Energía y Minería
- Área 2: MINVU, BB.NN., Interior (GOREs), MTT y MOP
- Área 3: Defensa, Justicia, M. Público, Poder Judicial, Interior
- Área 4: Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Contraloría, RR.EE., Congreso y SERVEL
- Área 5: Mujer, Deportes, Salud
- Área 6: MDS, Trabajo y Educación

De más está decir que ninguna agrupación de partidas podría dar cuenta a cabalidad de la complejidad de la acción del Estado e inevitablemente quedarían algunos elementos cruzados. Sin perjuicio de lo anterior, evidentemente existen agrupaciones más coherentes que las que existen en la actualidad. Avanzar en esa dirección es un mínimo en el que se podría perseverar.

En este contexto, el proceso de elaboración del presupuesto debiese contemplar instancias de participación conjunta de autoridades o técnicos de los distintos ministerios del área programática en las etapas que corresponda. Adicionalmente, cabe destacar que esta mirada más integrada permitiría, durante la ejecución del presupuesto, realizar reasignaciones con mejor información, además de favorecer la colaboración y el trabajo coordinado entre reparticiones que actúan (o debieran actuar) de manera complementaria.

Como contrapartida a la conformación de estas macro áreas, es importante que el trabajo de los sectores presupuestarios sea evaluado permanentemente con una mirada puesta no sólo en los compromisos incrementales, sino también en el gasto permanente. Esto requerirá de ajustes al interior de la DIPRES en el marco de un rediseño del sistema de control de gestión pública (ver detalle en la sección 3. Evaluación, Control y Transparencia).

Complementariamente, para la deliberación del presupuesto en el Congreso, lo ideal sería reestructurar la combinación de partidas que ve cada subcomisión conformando las mismas seis áreas programáticas que tendrá la DIPRES. Una agrupación en esta línea facilitaría y enriquecería la discusión parlamentaria, fomentando

una especialización temática más razonable de los parlamentarios que participan en ella. Consistentemente, esta estructura simplificaría el monitoreo de la ejecución que hace el Congreso y ordenaría de mejor manera las solicitudes de información que actualmente se consagran en glosas inconexas a lo largo de la ley.

De acuerdo al artículo 19° de la Ley N.º 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la comisión mixta determinará sus normas de procedimiento y “formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas”. Es decir, no existe impedimento alguno para intentar arreglos que permitan un mejor debate y posterior supervisión de la ejecución presupuestaria y seguimiento de las glosas comprometidas.

Agrupaciones temáticas en el presupuesto de Austria /

Austria incluyó modificaciones en esta línea en la reformulación gradual de su sistema presupuestario iniciado en 2007 y cuyas últimas fases están recién entrando en completa vigencia. Entre otros aspectos, la reforma incluyó una reclasificación de las distintas partidas presupuestarias para distintos niveles de agregación, la que derivó en 2017 en:

- 352 presupuestos detallados, agrupados en
- 66 presupuestos globales, que a su vez se agregan en
- 33 capítulos presupuestarios, que finalmente se agrupan en
- 5 rúbricas de presupuesto

La agregación a nivel de rúbricas facilita la discusión en el parlamento, transparenta de mejor manera la definición de prioridades y permite una mejor comprensión desde la ciudadanía. Asimismo, las rúbricas son un elemento clave en la definición del presupuesto de mediano plazo, el que también es debatido en profundidad en el trámite legislativo.

En este contexto, el parlamento austríaco actualmente articula la discusión del presupuesto en base a las siguientes cinco rúbricas:

- a / Gobierno general y asuntos externos
- b / Empleo, servicios sociales, salud y familia
- c / Educación, investigación y cultura
- d / Asuntos económicos, infraestructura y medioambiente
- e / Financiamiento e intereses

En relación a la agrupación de líneas presupuestarias, la reforma austriaca fue mucho más radical que un simple ordenamiento del debate, toda vez que la distribución acordada no sólo apuntaba a perfeccionar la discusión, sino también a entregar más flexibilidad para la ejecución presupuestaria. Por lo pronto, el gobierno austríaco tiene ahora mucho más libertad para reasignar al interior de las cinco rúbricas, aunque siempre con el acuerdo de los ministros agrupados en cada una. Reasignaciones entre rúbricas, en cambio, sí requieren de la aprobación del parlamento. Esta reducción relativa de la injerencia del parlamento en la ejecución del presupuesto fue contrarrestada por mejores flujos de información para el control, mayores exigencias de transparencia y la conformación en 2012 de una potente oficina parlamentaria de presupuesto.

Fuente: Steger, por publicar.