



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

31/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 2

26/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 1

28/06/2019

Política

Feminismos y humanismo cristiano

12/06/2019

Sociedad

Mujeres católicas, Iglesia y feminismo: pistas teológicas para la comprensión de un problema

29/05/2019

Política

A falta de diálogo, imposición: La relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas en Chile

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1360

Economía

31/07/2019

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 2

Luis Eduardo Escobar¹

Introducción

Este informe, dividido en dos partes, es un intento de explorar las trabas institucionales que existen en Chile para desarrollar políticas públicas de manera de respetar criterios que se puedan considerar "democráticos", a la luz de ciertas premisas generales. En el primer documento (Informe Asuntos Públicos N°1.359)² se revisaron algunos elementos constitucionales vigentes que pueden ser considerados contra democráticos, empezando por la estructura organizacional y la defensa de la propiedad privada que se encuentra allí. En esta segunda parte y final se hace mención al rol de Presidencia, la preponderancia de Hacienda y la Dipres. Finalmente se ofrecen algunas consideraciones que permitirían insuflar nuestras instituciones con elementos más democráticos y de mayor operatividad para alcanzar los objetivos deseados.

El rol de la Presidencia

Según el artículo 67, la Presidencia, como poder del Estado, tiene la iniciativa presupuestaria, en el sentido de que solo ella puede proponer gastos; el Congreso solo puede aceptarlos o reducirlos. Además, solo el Presidente de la República puede estimar los ingresos fiscales y determinar la forma en que se calculan. Si el Congreso propone algún gasto, deberá determinar una nueva fuente de ingreso para financiarlo, pero la estimación de los recursos que esa nueva fuente podría generar la realiza el Ejecutivo. Si el monto que el Ejecutivo determina se recaudaría es inferior al gasto propuesto, el Presidente deberá reducir todos los ítems de gasto proporcionalmente para permitir su financiamiento. Por último, si el Congreso no aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo, en un plazo de 60 días calendario, queda aprobado el presupuesto que envió el Ejecutivo.

Más aún, el Ejecutivo, según el artículo 65 de la Constitución, tiene la iniciativa legislativa exclusiva en todo lo relacionado con materias económicas: impuestos, creación de nuevas instituciones y empleos dentro del sector público, la contratación de deuda por parte de cualquier organismo público o municipio, y todo lo relacionado con seguridad social, sea pública o privada. El Congreso no puede iniciar legislación en ninguno de estos ámbitos.

¹ Economista. Integrante del Directorio del CED. Agradezco los comentarios y sugerencias de Eugenio Rivera, Luis Felipe Jimenez y un editor anónimo que me permitieron corregir errores y mejorar el texto. Los errores que subsisten son de mi entera responsabilidad.

² Se puede acceder en: <http://www.asuntospublicos.cl/>

La preponderancia de Hacienda y la Dipres

Dentro del Ejecutivo, la entidad encargada de desarrollar las tareas económico-financieras asignadas al poder Ejecutivo es el Ministerio de Hacienda y, muy especialmente, la Dirección de Presupuestos (Dipres).

La Dipres, en su página web, define sus funciones de manera directa y taxativa: “Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución” (Misión institucional, sin fecha). Es decir, una vez aprobado el presupuesto, la Dipres es la que decide la asignación de recursos públicos a las diversas actividades del Estado, por decreto. Esto es, sin consultar al Congreso.

Cabe recalcar que la administración financiera del Estado radica entera y exclusivamente en la Dipres. De ahí su enorme poder dentro del aparato del Estado, ya que determina el monto global y el ritmo de ejecución de todos los programas del sector público, especialmente, de los programas de inversión, ya que muchos de los otros son recurrentes y no se pueden dejar de pagar, como es el caso de los sueldos.

En palabras de un informe de la OCDE: “Los ministerios de línea no juegan un rol proactivo en el proceso de formulación del presupuesto. Reasignaciones internas entre diferentes componentes (agencias) de los ministerios son extremadamente raras. Este es un legado de un sistema muy centralizado de presupuestación” (Blöndal y Curristine, 2004, p. 19. Traducción del autor). Es posible especular que el origen de este alto grado de centralización esté relacionado con las recurrentes crisis financieras que tuvo Chile entre 1950 y 1982-83 que, como parte de los acuerdos con el FMI, requerían un alto grado de control sobre las finanzas públicas.

Curiosamente, la Dipres no menciona en su página web su papel en la estimación de los ingresos y, sobre todo, desde la vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2006), su papel en establecer los límites de lo que “es posible” desde el punto de vista financiero³. Además, se olvida de su función de elaborar los informes financieros —que explicitan los efectos esperados de los proyectos de ley sobre los ingresos y gastos fiscales— y, más recientemente, los informes de productividad que deben acompañar a los proyectos de ley.

El Congreso, por su parte, no tiene mecanismos independientes para evaluar lo que informa la Dipres. Los parlamentarios dependen de su capacidad de generar tensión política como mecanismo de presión sobre la Dipres para que ofrezca alternativas a las propuestas iniciales. Un mecanismo que el Congreso ha usado en algunas contadas ocasiones en el contexto de los debates presupuestarios es la reducción extrema de algún un ítem de gasto, en efecto dejando sin presupuesto a alguna entidad o actividad, para obligar al Ministerio de Hacienda y la Dipres a negociar alguna modificación al presupuesto presentado. Las presiones políticas también se han usado para conseguir que la Dipres informe sobre el desarrollo del presupuesto o actividades específicas durante la ejecución del presupuesto. Así se han elaborado “protocolos” que han ido mejorando paulatinamente la calidad y frecuencia de la información que entrega la Dipres.

El papel del Congreso en el proceso presupuestario mereció un recuadro destacado en el informe de la OCDE (2004) sobre el sistema presupuestario chileno que, por su extensión, se incluye como Anexo.

³ Texto de la ley 20.128 de “Responsabilidad Fiscal”. Recuperado de <http://bcn.cl/1vzp3>

En el informe citado de la OCDE sobre el sistema presupuestario en Chile, se caracteriza a la Dipres y su director de la siguiente forma:

“La Dirección de Presupuestos es una agencia del Ministerio de Hacienda y la encabeza el director de presupuestos. Aunque formalmente este reporta al Ministro de Hacienda, el director de presupuestos es designado directamente por el Presidente el que lo/a puede remover en cualquier momento. La posición de director de presupuestos es vista generalmente como equivalente a una posición de ministro principal (senior) dentro del gobierno chileno” (OCDE, 2004, p. 9. Traducción del autor).

Una consecuencia problemática de este sistema, entre otras, es que no existen incentivos para que los demás ministerios e instituciones fortalezcan sus propios sistemas de gestión administrativos y financieros. La tarea de los administradores de los ministerios o gerentes de finanzas de empresas públicas con proyectos de inversión consiste básicamente en aprender a gestionar la caja de los programas y proyectos frente a las decisiones de la Dipres. Esto lleva a que el gasto de los presupuestos de inversión se concentre en los últimos meses del año. Por ejemplo, durante 2017, en el caso del subtítulo 31 (proyectos y obras civiles) de la clasificación de gastos del Gobierno Central, el 22,8% del presupuesto se ejecutó en el mes de diciembre y el 70%, en el segundo semestre. Mucho más marcado es el caso de las transferencias de capital relacionadas con infraestructura (contenidas en el subtítulo 33). En este caso, en 2017 el 37% de las transferencias se realizaron en diciembre, el 52,5% en los últimos tres meses del año, y dos tercios en el segundo semestre⁴.

Es posible que esta forma de administrar los recursos se deba a que hacia fines de año la Dipres tiene más confianza de haber cumplido con las metas de mayor interés macroeconómico y haber observado las restricciones presupuestarias que se autoimpuso al elaborar el presupuesto. Desde luego, esto tiene costos reales para las agencias ejecutoras —por ejemplo, por tener que endeudarse contra desembolsos futuros— y afecta la ejecución de proyectos y programas.

Los expertos presupuestarios de la OCDE proponían en 2004 considerar alternativas al sistema de presupuestación chileno para fortalecer el rol del Congreso en el proceso de decisiones. Estas recomendaciones fueron reiteradas el año 2016 por otras dos analistas de la OCDE (Vammalle y Ruiz-Rivadeneira, 2016), sin que se hayan observado cambios de consideración durante este lapso.

Hacia la democratización institucional

Como se desprende de esta revisión de la institucionalidad económica de Chile, esta dista de ser democrática en un doble sentido:

- En que las restricciones que se le fijaron al sistema no reflejan un consenso social y político respecto de lo que dejan fuera de discusión, esto es, la parte “protegida” de esta democracia —fin para el cual se establecieron los “cerrojos”—; y
- En que los objetivos, procesos y responsabilidades que se le han fijado a las instituciones encargadas de diseñar políticas claves no hayan sido acordados como parte de un proceso democrático que refleje los

⁴ Cálculos del autor usando la base de datos de la contabilidad pública de la Contraloría General de la República. Recuperado de <https://www.contraloria.cl/web/cgr/bases-de-datos>

intereses colectivos, y que sus autoridades no sean responsables políticos de las decisiones que adoptan y las acciones que emprenden.

Las reglas que restringen la democracia

Generalmente, el primer aspecto queda establecido en la constitución de un país y, como hemos visto, la nuestra deja poco margen para acciones que no están explícitamente permitidas. Las enumeraciones de las cosas que hay que cuidar, como los derechos de propiedad, son extremadamente detalladas y, ante la preocupación de que no hayan sido exhaustivas, se incluyen frases genéricas para incluir cualquier otro derecho que no haya sido identificado.

A estas alturas del siglo XXI nadie discute que el derecho de propiedad sea un derecho fundamental en una sociedad democrática. Sin embargo, nuestra constitución no contempla contrapesos al derecho de propiedad. Ni siquiera se respeta el dictum básico de la filosofía liberal de que los derechos de uno terminan donde empiezan los derechos del otro⁵. Para no hablar de los recursos hídricos donde los conflictos son de todos conocidos, en el caso de Quintero-Ventanas, el derecho de propiedad y de emisión de contaminantes ha pasado largamente por encima del derecho, también constitucional, a vivir en un ambiente libre de contaminación. Y esto ha sido tolerado, si no promovido activamente, por todos los gobiernos de los últimos cincuenta años.

Nuestra constitución también conlleva la idea de que el gobierno, en el mejor de los casos, es un mal necesario cuya actividad debe ser estrictamente limitada para que el Estado no se transforme en la Hidra de la mitología griega. Partiendo de esta premisa no expresada, limita las acciones del gobierno a las que ya están en la constitución, salvo que 4/7 (57%) de los parlamentarios en ejercicio aprueben la nueva actividad.

La conducción económica del país corresponde al concepto de democracia restringida, que hemos delineado. Como vimos, está completamente en manos del gobierno y, más concretamente, en manos del Ministerio de Hacienda y su brazo técnico, la Dirección de Presupuestos. El director de esta funge como un superministro en la sombra, al fijar presupuestos y desembolsarlos prácticamente sin contrapeso. Su poder es tal que puede retrasar proyectos, paralizar decisiones políticas sobre las cuales existe consenso —como la eliminación de la Ley Reservada del Cobre— y, finalmente, evaluar programas y eliminar aquellos que no cuenten con su beneplácito y no sean objeto de una ley específica, sin tener que rendir cuenta pública de sus acciones.⁶

Una persona puede estar de acuerdo o no con la estructura institucional vigente. Lo que no es discutible es que constreñir a “[los adversarios] a seguir una acción no tan distinta a que uno mismo anhelaría”, y diseñar reglas que impidan los cambios, es decir, establecer cerrojos, no solo no es democrático, sino que con el tiempo deslegitima el sistema institucional.

⁵ Hay muchas versiones sobre quién usó la expresión primero. En todo caso, un teórico liberal del Derecho, expresó con esta frase lo que, a su juicio, resume el elemento central del pensamiento de John Stuart Mill, Richard Posner: “Libertarianism —or, as it is sometimes called, classical liberalism— the philosophy of John Stuart Mill On Liberty, can be summed up in seven words: ‘Your rights end where his nose begins’” (Tus derechos terminan donde comienza la nariz del otro.) 1998, p. 3.

⁶ Para muestra, un botón. En el proyecto de presupuesto 2019 que el Gobierno presentó al Congreso, se recortaban los gastos en el área de cultura en un 30% y prácticamente se congelaban las asignaciones en el área de ciencia y tecnología. Cultura es uno de los ministerios de reciente creación y Ciencia y Tecnología es el último ministerio creado.

El caso de instituciones claves

Algunas instituciones claves para el funcionamiento de nuestra sociedad también operan según criterios de democracia restringida en tanto la fijación de sus objetivos, su gobernanza y su rendición de cuentas no cumplen con lo que podríamos considerar buenas prácticas democráticas.

El Banco Central actúa en base a una ley orgánica constitucional promulgada en dictadura⁷. Si bien, los resultados de su funcionamiento hasta ahora han sido satisfactorios, no se puede desconocer que han cometido serios errores en varias oportunidades sin que sus directivos hayan tenido que asumir responsabilidad política alguna por sus acciones. El caso más conocido internacionalmente es la recesión de 1998, que Robert Mundell, premio Nobel y famoso profesor de política monetaria, llamaba “la recesión Massad”, por el presidente del Banco Central en esa época, y la política de fuerte elevación de las tasas de interés para estabilizar el tipo de cambio.

Cosas similares se pueden decir del INE y del Servicio de Impuestos Internos (SII). En el caso de esta última institución hay investigaciones judiciales que no se pueden realizar porque solo el SII tiene la iniciativa para presentar querellas en temas tributarios y, sin querella del SII, los órganos de justicia no pueden actuar. El director del SII es nombrado por el presidente en base a la propuesta del SADP y generalmente los presidentes han cambiado al director ya nombrado en favor de alguien que les da confianza. En cualquier caso, si hay instituciones que se acercan al concepto de puramente técnicas, en que cabrían sistemas de gobernanza más independientes del gobierno de turno, son estas dos. Con los cerrojos existentes, la iniciativa la tiene el Presidente de la República que no tiene incentivos para cambiar estas prácticas.

Nuestra democracia ha evolucionado lentamente desde 1990 hasta ahora. Un área donde se ha avanzado poco o nada hacia la democratización son nuestras instituciones económicas. Su modificación es un desafío político, sin duda, pero también es un desafío técnico, en el sentido de diseñar instituciones democráticas que cuenten con legitimidad y aseguren que los equilibrios macroeconómicos y la eficiencia del sistema sean por lo menos de la calidad que tenemos actualmente.

⁷ La ley del Banco Central ha sido modificada varias veces, pero no en aspectos que alteren su independencia y autonomía. Más aún, fue promulgada cinco días después que Pinochet perdiera el plebiscito que le daría continuidad a la dictadura. Es casi seguro que, de haber ganado el plebiscito, Pinochet no habría promulgado la ley: habría preferido gobernar como lo hizo siempre, sin un banco central independiente.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). ¿Por qué fracasan los países? Barcelona, España: Deusto.
- Aguilera I., C. (2009). Las Comisiones Asesoras Presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet. Santiago de Chile: FLACSO.
- Atria, F. (7 de enero de 2014). La Constitución de 1980: Una constitución tramposa. El desconcierto. Recuperado de <http://www.eldesconcierto.cl/2014/01/07/la-constitucion-de-1980-una-constitucion-tramposa/>
- Banco Mundial (sin fecha). Estadísticas de Ingreso Nacional. Recuperado de <https://data.worldbank.org/country/chile?view=chart>
- Berner Herrera, H. (2018). Modernización del Estado: Los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultados. Estudios Públicos, 151. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180925/asocfile/20180925094151/rev151_hberner.pdf
- Blöndal, J. R. y Curristine, T. (2004). Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting, 4 (2). OECD.
- Cobham, A. y Sumner, A. (septiembre, 2013). Is it All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality. Working Paper 343. Center for Global Development, Washington DC, Estados Unidos. Recuperado de <https://www.cgdev.org/sites/default/files/it-all-about-tails-palma-measure-income-inequality.pdf>
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile (sin fecha). Misión Institucional. Recuperado de <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>
- Drago, M. y Ross, K. (2009). Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada. En Tomicic, V. y García, C. (eds.). Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, pp. 49-81. Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Estados Unidos, Gobierno de (sin fecha). The Bill of Rights: A Transcription. Recuperado de <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>
- Facultad de Economía y Negocios (2014). De lo macro a lo micro: propuestas para mejorar la eficiencia del comercio exterior. Universidad de Chile. Citado en Innovación para puertos y su logística. Informe a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Comisión Presidencial de Innovación para Puertos y su Logística. CNID, Julio 2015.
- Huneeus, C. (30 de septiembre de 2016). Los economistas contra la democracia: costos del capitalismo autoritario en Chile. El mostrador. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/09/30/los-economistas-contra-la-democracia-costos-del-capitalismo-autoritario-en-chile/>
- Kydland, F. y Prescott, E. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy 87, pp. 473-492.
- Latinobarómetro (2015). La confianza en América Latina 1995-2015. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf
- Ley 17.374 del INE. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 10 de diciembre de 1970. Recuperado de <http://bcn.cl/1uxrj>
- Ley 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 10 de octubre de 1989. Recuperado de <http://bcn.cl/1uxgu>
- Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal. Diario oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 30 de septiembre de 2006. Recuperado de <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/legislacion/ley-n-20-128-ley-de-responsabilidad.html>

- Ministerio de Desarrollo Social (2017). Informe de desarrollo social 2017. Recuperado de www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2017_2.pdf
- Posner, R. A. (1998). Sex and Reason. Cambridge, Massachusetts, EEUU: Harvard University Press.
- Statistics Canada. Recuperado de <https://www.canada.ca/en/statistics-canada.html>
- Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A. M. (2017). Budgeting in Chile. En OECD Journal on Budgeting, 16 (2016), no. 3. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>
- Vergara, J. (2007). La "democracia protegida" en Chile. Revista de Sociología No. 21. Chile Hoy. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Recuperado de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/.../29187/>

ANEXO. Restricciones constitucionales sobre el rol del Congreso
(Tomado de OCDE, 2004, p. 21. Traducción del autor.)

El Congreso solo puede reducir el nivel de gasto de cualquier programa que el gobierno proponga.

No puede aumentar los gastos y no puede reasignar recursos entre programas.

El Congreso no puede modificar los supuestos económicos o las proyecciones de ingreso utilizadas en el presupuesto.

Si el Congreso no aprueba el presupuesto (ya sea en su forma original o en la forma modificada por el Congreso) hasta el 30 de noviembre, la propuesta original del gobierno se convierte en ley.

El Congreso no puede examinar las compras de armas de las fuerzas armadas. Esto aplica al 10% de los ingresos brutos de la empresa estatal de cobre (CODELCO) que debe ser transferida a las fuerzas armadas.⁸

El Presidente establece la agenda del Congreso, definiendo las prioridades de los proyectos de ley que a él le interesan y le asigna al Congreso un número fijo de días para considerarlos.

⁸ La aplicación de la llamada Ley Reservada del Cobre ha cambiado desde 2004 y actualmente el uso de los recursos está sujeto a las normas de ejecución presupuestaria que aplican bajo la "regla fiscal", pero los recursos quedan asignados a las FFAA. Desde la primera administración de la presidenta Bachelet (2006-2010) se ha propuesto reemplazar dicha ley por un mecanismo de asignación de recursos presupuestarios que requiera aprobación del Congreso.