

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA

LA UNIDAD DE ASESORIA PRESUPUESTARIA  
DEL SENADO. UNA PROPUESTA DE  
PERFECCIONAMIENTO

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR  
PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN  
ADMINISTRACION PUBLICA

Alumna:

Pamela Teresa Padilla Amigo

Profesor Guía:

JAIME RUBINA BUSTAMANTE

Valparaíso, Diciembre 2005

**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA UNIDAD DE ASESORÍA PRESUPUESTARIA DEL SENADO**

**UNA PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO**

R. 3029

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE  
ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumna

**PAMELA TERESA PADILLA AMIGO**

Profesor Guía

**Jaime Rubina Bustamante**

Valparaíso, Diciembre 2005

## INDICE

RESEÑA HISTORICA CONGRESO NACIONAL	3
RESUMEN	16
MARCO TEÓRICO	20
FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA	38
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	42
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	42
HIPÓTESIS DE TRABAJO	43
OBJETIVO GENERAL DEL DISEÑO	43
OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL DISEÑO	44
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA	45
SOLUCIÓN PLANTEADA	46
PLAN DE TRABAJO	48
RESULTADOS ESPERADOS	51
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXO	55

## RESEÑA HISTORICA

### El Primer Congreso Nacional



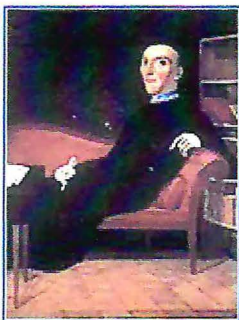
El Primer Congreso Nacional

de Nicanor González y Fernando Laroche

1903

Inaugurado el 4 de julio de 1811, el Primer Congreso Nacional de Chile es uno de los más antiguos de América. La gestación de este Primer Congreso provino directamente de la Primera Junta de Gobierno, instalada el 18 de septiembre de 1810, que al mes siguiente aprobó el “Proyecto de Reglamento para efectuar una elección de Diputados”, la que se realizó en las ciudades del reino. Como resultado de aquel acto se eligieron 36 diputados propietarios y 36 suplentes, todos representantes de sus respectivas villas y pueblos. Al depositar la Junta de Gobierno en el nuevo Congreso el mando supremo de la nación, aquel 4 de julio, éste pasó a ser autoridad constituyente.

El primer Presidente del Congreso chileno fue don Juan Antonio Ovalle, diputado por Santiago. Destaquemos también al teniente coronel don Bernardo O’Higgins Riquelme, futuro Libertador de Chile, quien fuera diputado por Los Angeles.



Entre otras, cuatro importantes iniciativas, todas en 1811, se debieron a este Parlamento. Veámoslas, ya que marcaron una clara tendencia hacia un Chile libre y soberano. Aprobó el “Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile”. Las normas de este pasarían a ser el primer intento constitucional de Chile y en el se expresó la necesidad de dividir los poderes del Estado. Luego, reglamentó disposiciones atinentes a los Tribunales chilenos, lo que significó la primera expresión de la independencia judicial de Chile. Despachó la ley llamada de “Libertad de Vientre”. Con esta norma Chile se convirtió en el primer país de América en demostrar claramente su disposición contra la esclavitud, ya que aquella hacía libres a los esclavos nacidos en el territorio nacional. La abolición completa de la esclavitud en Chile se concretó en 1823. Asimismo, el Primer Congreso Nacional estrechó sus vínculos con el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, enviando al primer diplomático de Chile en el extranjero: don Francisco Antonio Pinto Díaz, posteriormente Vicepresidente y Presidente de la República.

Pero el proceso emancipador chileno seguía su curso y así, luego de agudizarse la polarización de los miembros de Congreso entre patriotas, realistas y moderados y las disputas surgidas entre los representantes de las provincias y la capital, el Congreso Nacional fue disuelto el 2 de diciembre de 1811 por el primer Jefe de Estado de Chile, don José Miguel Carrera Verdugo. Considerándose “sólo suspendido”, el Congreso dejó su trabajo de casi cinco meses, durante los cuales celebró 55 sesiones.

## **El Primer Senado y Cuerpos legislativos que le siguen**



José Miguel Carrera

Promulgó por decreto del 31 de octubre de 1812, el "Reglamento Constitucional Provisorio"

Las corporaciones legislativas que existieron después del Primer Congreso, emanaron también de los reglamentos constitucionales chilenos. Así, don José Miguel Carrera promulgó, el 31 de octubre de 1812, el "Reglamento Constitucional Provisorio". Con una clara intención separatista de España, este Reglamento creó un Senado, el primero en la historia de Chile con facultades que limitaban el poder del Ejecutivo. Estuvo compuesto por 7 senadores, su primer Presidente fue el Doctor don Pedro Vivar y Azúa y sesionó a partir del 10 de noviembre de 1812.(\*1) Continuó en funciones hasta enero de 1814, ya en plena Guerra de la Independencia, y gracias a su acuerdo con el Ejecutivo se sancionó la ley de Libertad de Prensa y se crearon el Instituto Nacional y la primera Biblioteca Nacional. Asimismo otorgó a don José Miguel Carrera plenos poderes para dirigir las operaciones militares.

El 17 de marzo de 1814, del nuevo "Reglamento para el Gobierno Provisorio", nació el Senado Consultivo, compuesto también por 7 notables patriotas. Pero la guerra les impidió ejercer un buen desempeño legislativo. De este modo, tras la derrota militar de Rancagua (1 y 2 de octubre de 1814), comenzó el período de la Reconquista española que duró hasta la victoria patriota de Chacabuco (12 de febrero de 1817).

En ese lapso no existió Senado ni Congreso alguno en Chile. Posteriormente, el 10 de agosto de 1818, ya consolidada la Independencia de Chile con el triunfo en Maipú (5 de abril de 1818) y bajo el gobierno del Director Supremo don Bernardo O'Higgins Riquelme, se promulgó el "Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile", del que nació el tercer Senado, llamado Senado Conservador y compuesto por 5 senadores propietarios, 5 suplentes y 1 secretario. Este cuerpo legislativo duró hasta 1822 y actuó con dignidad y entereza ante las exigencias del Ejecutivo. Aquel año, el 30 de octubre, fue sancionada y promulgada la "Constitución Política del Estado de Chile", que creó por primera vez el sistema bicameral (Senado y Cámara de Diputados), aunque debido a los acontecimientos políticos sólo sesionó una "Corte de Representantes".

Tras la abdicación de don Bernardo O'Higgins (28 de enero de 1823), la Junta Gubernativa que le sucedió acordó el "Reglamento Orgánico y Acta de Unión del Pueblo

de Chile”, el cual estableció un Senado Legislador y Conservador, compuesto por 9 senadores propietarios (tres por cada una de las tres provincias de la época: Coquimbo, Santiago y Concepción) y 7 suplentes. Este Senado fue el que debatió la ley que abolió totalmente la esclavitud en Chile.

Más adelante, luego de ser promulgada la nueva “Constitución Política del Estado de Chile”, del 29 de diciembre de 1823, entró en funciones el 3 de enero del año siguiente el Senado Conservador y Legislador de 1824, compuesto por 7 senadores propietarios y 4 suplentes. Este Senado sesionó hasta julio de aquel año.



Bernardo O'Higgins

Dispuso que "el Gobierno de Chile será siempre representativo, compuesto de tres poderes independientes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial"

A partir de fines de 1822 y hasta 1831 se eligieron numerosas “Asambleas Provinciales”, verdaderos parlamentos que se dieron las provincias y con las cuales se abrió paso en el confuso contexto político un intento por establecer un régimen federal de gobierno en Chile. Asimismo, sobrevino un período anárquico en el que se sucedieron varias administraciones de corta duración

En medio de la enconada lucha política, se efectuaron: un Congreso General, 2 Congresos Constituyentes, un Congreso de Plenipotenciarios y antes de éste, una nueva Constitución, de corte liberal, que al ser quebrantada por sus propios partidarios, hizo estallar definitivamente la guerra civil (1829-1830) entre “pipiolos” (liberales) y “pelucones” (conservadores), la cual terminó con el triunfo militar de estos últimos en la batalla de Lircay (abril de 1830). Otra consecuencia de esta prolongada crisis fue el fin del ensayo federal. Pero antes de terminar la anarquía, el Vicepresidente de la República el general

don Francisco Antonio Pinto Díaz, promulgó, el 8 de agosto de 1828, la “Constitución Política de la República de Chile”. Esta, según dijimos arriba, fue de inspiración liberal, tuvo visos de federalismo y estableció definitivamente un Congreso bicameral. Así se creó una Cámara de Diputados compuesta por miembros elegidos popularmente cada 2 años en la proporción de 1 por cada 15.000 habitantes y una Cámara de Senadores compuesta por representantes de las Asambleas provinciales, a razón de 2 senadores por provincia (16 en total y con poderes por 4 años). Con relación al Congreso Nacional nacido de la Carta de 1828, digamos que comenzó sus sesiones en Valparaíso y luego se trasladó a Santiago. Por otra parte, con este Congreso se inició el Primer Período Legislativo chileno, correlación numérica que continúa hasta hoy (\*2).



Diego Portales

#### Organizador de la República

En junio de 1831, el Congreso, que ya entraba en su 3er. Período Legislativo, planteó la necesidad de revisar el ordenamiento constitucional de 1828. En septiembre de 1831 fue elegido Presidente de la República el general don Joaquín Prieto Vial y a su lado se distinguía la personalidad del ministro don Diego Portales Palazuelos, quien ya había ejercido como ministro del Interior y de Relaciones Exteriores del también Vicepresidente de la República don José Tomás Ovalle Bezanilla, en 1830. La idea de Portales de mantener un gobierno fuerte, impersonal, respetable y respetado, contrario a los caudillismos civiles y militares, centralizado en el Jefe del Estado, guió por décadas al sector conservador y fue el “alma” del poderoso presidencialismo chileno.

Así luego de la Gran Convención de 1831, llamada para reformar la Constitución de 1828, el 25 de mayo de 1833, el Presidente don Joaquín Prieto Vial, promulgó la “Constitución Política de la República Chilena”, que regiría al país hasta 1925. Esta Carta Fundamental, apegada al ideario portaliano,(\*3). consagró un régimen esencialmente autoritario en el

que el Presidente de la República asumió la mayor cuota de poder y decisión, en desmedro del Congreso, también bicameral. El Senado estuvo compuesto por 20 miembros (sobre quienes ejercía gran influencia el Presidente de la República) elegidos indirectamente a través de electores; duraban 9 años en sus cargos y podían ser reelegidos indefinidamente. En cambio, la Cámara de Diputados se elegía por votación directa en razón de 1 por cada 20.000 habitantes y sus miembros se renovaban cada 3 años. El Congreso Nacional comenzó a regirse por las disposiciones constitucionales de 1833, al año siguiente, durante el 4° Período Legislativo. Sin embargo, la institucionalidad de 1833, que se prolongó por casi un siglo, otorgó la elasticidad necesaria para amoldarse al devenir político que reservaba al Parlamento un papel cada vez más preponderante.

## Del Presidencialismo al Parlamentarismo



Mariano Egaña

uno de los redactores de la carta de 1833.

En general, el período que se extiende desde la vigencia de la Carta de 1833 hasta la crisis de 1890-91 se desarrolló bajo relativa normalidad, considerando incluso los fallidos movimientos revolucionarios de la década de los años 50, bajo la Presidencia de don Manuel Montt Torres. En aquellos sesenta años se presentaron dos etapas identificables: desde 1831 hasta mediados de la década de los años 60 se extendió la llamada “república conservadora” y en adelante, la “república liberal”, que culminó en 1891.

Así, con el Presidente don Joaquín Prieto comenzaron los decenios presidenciales, merced a la reelección contemplada en la Constitución de 1833, y el control del aparato electoral y administrativo del país por parte del Ejecutivo fue manifiesto. El uso frecuente de los estados de excepción y de las facultades extraordinarias por parte del Presidente

de la República prácticamente imposibilitó la iniciativa parlamentaria en materia de leyes. No obstante, el Congreso funcionó regularmente durante el período conservador, salvo la legislatura de 1838, que no se efectuó, por hallarse el país en la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, aunque sí sesionó la **Comisión Conservadora del Senado**.



Andrés Bello

Una inteligencia de excepción para el Senado y su reglamento.

En adelante, los períodos legislativos se sucedieron sin interrupción hasta completar 22 en 1891 (deber recordarse que el primero fue en 1828). A partir del decenio del Presidente don José Joaquín Pérez Mascayano (1861-1871), considerado como de transición entre la etapa conservadora y la liberal, las prácticas parlamentarias (leyes periódicas, interpelaciones a los ministros de Estado, votos de censura, obstrucciones y otras) pasaron a ser una constante en la vida política nacional. Los liberales, apoyados por los nuevos radicales, insistían en reformar la Constitución para democratizar al país y en este sentido, haciendo uso de las herramientas políticas vistas, luchaban desde el Congreso contra el Ejecutivo. No obstante, cuando alcanzaron la Presidencia de la República con don Federico Errázuriz Zañartu, en 1871, hicieron todo lo posible para frenar las aspiraciones del Congreso, lo que era una constante cualquiera fuera el sector político que asumiera. En aquellos años comenzaron también a despacharse numerosas leyes de importancia. Nacieron los primeros Códigos (Civil, 1855 (\*); de Comercio, 1864; Penal, 1874). Asimismo, y en armonía con el auge del liberalismo y del radicalismo, se aprobaron las llamadas leyes laicas destinadas a restringir la injerencia de la Iglesia Católica, apoyada por los conservadores, en la sociedad: en 1875 se abolió el fuero eclesiástico, en 1883 se despachó la ley de secularización de los cementerios y en 1884, la ley de matrimonio civil y de registro civil.



Manuel Montt

Iniciando una tradición de servicio público y parlamentario.

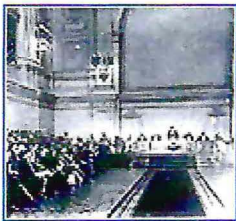
Entre 1871 y 1888, bajo los 4 gobiernos liberales, se hicieron importantes reformas a la Constitución: el período presidencial se fijó en 5 años sin posibilidad de reelección (1871); se limitaron los quorums para sesionar en ambas Cámaras del Congreso (1873); se puntualizaron los derechos de reunión, de asociación, de presentación de peticiones a la autoridad constituida y la libertad de enseñanza (1874); se fijaron incompatibilidades parlamentarias entre los diputados y el Senado pasó a ser elegido en votación directa por las provincias, rebajando el período de los senadores a 6 años; se restringieron al Congreso las facultades para limitar las libertades personales; se ampliaron las facultades de la Comisión Conservadora (1874) y se modificó la normativa para reformar la Constitución Política (1882). Antes, en 1872, fue aprobada una ley de imprenta que reemplazó la estricta norma conservadora de 1842 y en 1877 se creó el Diario Oficial. Durante la Guerra del Pacífico (1879-1883), el Congreso sesionó normalmente.

Aunque las incompatibilidades, el sufragio universal y el parlamentarismo ya existían en Derecho, aún era el Ejecutivo el que detentaba una mayor cuota de autoridad. Así, cuando el Presidente don José Manuel Balmaceda Fernández asumió el mando, en 1886, lo hizo apoyado por sectores liberales que sostenían un presidencialismo, ahora antioligárquico, ya que se mostraban proclives, como el Presidente, a la nacionalización de la minería del salitre en manos de capitales privados chilenos y extranjeros.

El choque entre Poder Ejecutivo y Legislativo, este último dominado por la oposición, se hizo cada vez más intenso. En 1890, el Senado decidió no discutir la ley de presupuesto para 1891. El Presidente replicó clausurando el período de sesiones del Congreso y luego

anunció su propósito de gobernar con el presupuesto de 1890, con lo que se precipitó aún más la crisis. El Presidente Balmaceda fue quedando solo, mientras sus más ardientes opositores del Senado preparaban un acta para deponerlo. En el verano de 1891 estalló la guerra civil con el levantamiento de la escuadra y terminó con el triunfo militar de las fuerzas congresistas, en agosto de 1891. Luego, con el gobierno del Presidente don Jorge Montt Alvarez se inició una práctica parlamentaria incompleta e ineficaz, período que se ha llamado “república parlamentaria” y que se mantuvo hasta 1925.

## **Del Parlamentarismo se vuelve al Presidencialismo.**



Pedro Montt, en el nuevo edificio del Congreso, lee su Mensaje de 1910.

Entre 1891 y 1925 se manifestó un claro predominio del Congreso sobre el Ejecutivo. No obstante la esterilidad política de esos años, hubo continuidad administrativa lo que permitió el desarrollo de planes generales de obras públicas. Pero en el país, desde fines del siglo XIX fermentaba lenta, pero inexorablemente la llamada “cuestión social” cuando miles de obreros cesantes como consecuencia de las quiebras de las compañías salitreras del norte del país retornaron al centro en busca de trabajo y hogar... Y el Estado carecía de leyes sociales y laborales para enfrentar la grave crisis económico-social.

El Presidente don Arturo Alessandri Palma, quien asumió en 1920, se erigió, para muchos sectores políticos como la gran esperanza para salvar la situación. Así, el Presidente Alessandri trató de impulsar un paquete de leyes sociales y laborales ante un Congreso, que dividido, le fue contrario; en especial el Senado que realizó una obstinada oposición. Nuevamente la infructuosa pugna Ejecutivo-Congreso llevó a la intervención de los militares, entre el 9 y 11 de septiembre de 1924.



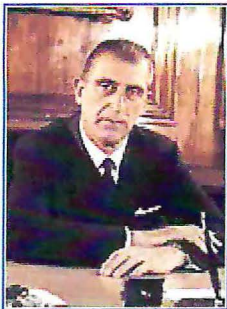
Arturo Alessandri

Cambió el rumbo de la historia de Chile con su capacidad intelectual y su visión político-social.

El día 9 el Presidente abandonó su cargo y aquellos, en un solo día, lograron que el Congreso aprobara la mayor parte del paquete de leyes sociales que antes le había negado al Presidente. Al año siguiente, el Presidente Alessandri retomó el mando del país y el 18 de septiembre de 1925 promulgó la “Constitución Política de la República de Chile”. Como era de esperar, en la nueva Carta Política el Ejecutivo resultó favorecido en cuanto a sus atribuciones en comparación con el Congreso al eliminarse las inútiles prácticas parlamentaristas. Los miembros de la Cámara de Diputados durarían ahora 4 años y los del Senado 8, manteniendo sus prerrogativas, incluso las políticas.

Cuando en 1927, el Presidente de la República don Emiliano Figueroa Larraín renunció a su cargo ante la presión de su ministro de Guerra, coronel don Carlos Ibáñez del Campo, éste asumió luego la Presidencia de la República. Aunque no disolvió el Congreso Nacional, el nuevo Mandatario lo redujo a labores técnico-legislativas y el Poder Legislativo colaboró. De este modo, el Presidente Ibáñez también contó con la aprobación del Congreso para numerosas iniciativas como la reorganización del aparato público. El 26 de julio de 1931 y a consecuencia de la grave crisis económica mundial que repercutió fuertemente en Chile, en medio del desorden y las protestas, el ya impopular Presidente, renunció al mando. Luego sobrevino un corto período anárquico: hubo distintos Mandatarios y una efímera “República Socialista”. El 6 de junio de 1932, la Junta de Gobierno de aquélla, que asumió el día 4, disolvió el Congreso Nacional. La calma política se logró poco a poco con la nueva llegada al poder del Presidente don Arturo Alessandri Palma (1932-1938). Así, la institucionalidad de 1925 se impuso, a pesar que el Congreso sufriera dos clausuras: 11 de septiembre de 1924 y 6 de junio de 1932.

## El quiebre Institucional de 1973 y el Régimen Militar



Eduardo Frei Montalva

En las décadas siguientes Ejecutivo y Legislativo convivieron en forma continua durante sucesivos gobiernos de distinto color político: tres administraciones radicales, dos independientes y la primera demócratacristiana, antes la Falange Nacional, escindida del tronco conservador, hasta 1970, cuando una nueva crisis, que estaba en gestación desde años atrás, comenzó a manifestarse en forma aguda y sostenida.

Durante el gobierno del Presidente don Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se pusieron en práctica una serie de reformas en diversos planos, acentuándose éstas en lo social y económico, aunque fueron resistidas desde el Congreso Nacional por liberales y conservadores. Se evidenciaba un cambio en el concepto de propiedad, que de privada pasaba paulatinamente a la de dominio público.



Salvador Allende

Presidente del Senado entre 1966 y 1969; Presidente de la República 1970-1973.

En 1970, el nuevo Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, intentó de ese año en adelante, dirigir e imponer por la vía democrática su proyecto orientado hacia

el socialismo.(\*) La crisis se agudizó con la fuerte y continua oposición del Congreso Nacional hacia aquel proyecto, en especial en lo pertinente a la división de las áreas de la economía (privada, mixta y social).

Asimismo surgió un duro enfrentamiento entre partidarios de oposición y gobierno, generalizándose una violenta polarización política en todos los estamentos de la sociedad. Así las cosas, el 11 de septiembre de 1973, los militares apoyados por sectores ciudadanos afines, derrocaron al Gobierno, y el 21 de septiembre, la Junta Militar que le sucedió, encabezada por el general don Augusto Pinochet Ugarte, más adelante Presidente de la República, disolvió el Congreso Nacional



Augusto Pinochet

De este modo, entre esa fecha y hasta el 10 de marzo de 1990, no existió un Congreso elegido popularmente. La labor legislativa fue asumida por la Junta Militar.

El Gobierno militar, mediante decreto, aprobó la “Constitución Política de la República de Chile”, el 21 de octubre de 1980. A partir de 1983 el descontento popular hacia el gobierno castrense, que ejerció una fuerte represión, se hizo cada vez más manifiesto.



11 de Marzo de 1990. El nuevo Presidente del Senado, Gabriel Valdés, toma el juramento al Presidente electo, Patricio Aylwin, ex Presidente del Senado

Cinco años más tarde, el 5 de octubre de 1988, un plebiscito nacional, previsto constitucionalmente, determinó el fin del régimen militar y, luego, se convocó a elecciones parlamentarias y de Presidente de la República para el año siguiente, cuando fue elegido el Presidente don Patricio Aylwin Azócar, quien, junto con los parlamentarios electos, asumió el 11 de marzo de 1990, en la nueva sede del Congreso Nacional, en Valparaíso

## **El retorno a la Democracia**

Desde el comienzo de este proceso se pronosticó que su desarrollo no sería fácil, lo que se confirmó cuando el senador don Jaime Guzmán Errázuriz, considerado uno de los inspiradores del régimen militar, fue asesinado el 1º de abril de 1991, por miembros de un comando de extrema izquierda.

El Congreso Nacional, en la Carta de 1980 -marcadamente presidencialista-, contempla una Cámara de Diputados compuesta por 120 diputados elegidos por la ciudadanía que ejercerán por 4 años y un Senado mixto, es decir 38 serán electos popularmente y 9 serán designados (2 nombrados por el Presidente de la República, 4 ex comandantes en jefe de las FF.AA y de Orden y 3 designados por la Corte Suprema de Justicia). Asimismo los ex Presidentes de la República que hubieren ejercido su mandato durante 6 años pasarán a ser senadores vitalicios. Todos los senadores durarán 8 años en sus puestos. En 1998 el ex Presidente don Augusto Pinochet Ugarte, pasó a ser el primer senador vitalicio, aunque en la actualidad no ejerce como tal. El segundo ex Presidente en asumir el mismo cargo fue don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 2000.

Desde enero del presente año y gobernando el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar, el Congreso Nacional debate un paquete de reformas a la Constitución de 1980 tendiente a profundizar la democracia chilena, en el que se contemplan, entre otras, mayores atribuciones para la Cámara de Diputados y una nueva composición del Senado.

Para finalizar señalemos que, no obstante inmerso en la compleja gestión legislativa, el Senado ha sido y es el lugar donde, con altura de miras se escucha y se respeta al adversario y, aquietando las pasiones políticas propias de un sistema democrático representativo, se han logrado consensos, a la vez que ha servido de contrapeso frente a los otros poderes del Estado, en medio de un espíritu de "amistad cívica". Así, su desempeño como la más alta tribuna política del país le ha merecido un espacio destacado en la historia de Chile.

## RESUMEN

La principal función del Poder Legislativo en cualquier Estado es su participación en la formación de la ley, aparte las de representar a los ciudadanos, expresar su opinión mediante proyectos de acuerdo, aprobar o desechar tratados internacionales, servir de contrapeso a la acción de los otros poderes del Estado, participar en el nombramiento de altas autoridades públicas, y relacionarse con el Ejecutivo y el Judicial, los demás servicios de la Administración Pública, la ciudadanía en general y con sus homólogos de otros países del mundo, y organismos internacionales.

Para el óptimo cumplimiento de dichas funciones, el legislador requiere conocer y ponderar la opinión de expertos de un amplio conjunto de disciplinas, en procura de que las leyes y proyectos de acuerdo cumplan cabalmente con sus objetivos, y lograr que perduren, sin necesidad de reformarlos o derogarlos por fallas de técnica legislativa, o por no haber dispuesto durante su discusión, de toda la información relativa a los fenómenos sociales, económicos, científicos, políticos o culturales que se debieron tener en cuenta para su mejor elaboración. De manera tal que, dependiendo de la materia de que se trate, habrá necesidad de consultar expertos en todos los temas que atañen a la vida de una nación, tales como salud, educación, obras públicas, defensa nacional, economía, tributación etcétera.

La existencia de un contingente de profesionales y técnicos que pongan sus conocimientos, vía asesoramiento a disposición de los Parlamentarios para contribuir a la formación de las leyes está plenamente justificada y todos los Legislativos conocidos lo tienen, ya sea en forma permanente o mediante la contratación de asesorías temporales, cuando le sea más conveniente. Se trata, pues, de reflexionar respecto de cuáles son las profesiones o especialidades más consultadas, y que, además, requieran respuestas lo más despolitizadas posibles, con sentido de país y un enfoque de largo plazo. En otras palabras, se trata de establecer la clase de profesionales que deben pertenecer a la planta permanente del Poder Legislativo.

En todas las democracias conocidas, el proceso de formación de la ley está consignado, en primer lugar, en la Constitución, en segundo término, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de cada nación, y en tercer lugar, se encuentra normado en los reglamentos que dictan los propios legisladores para el funcionamiento de la Corporación a que pertenecen. De lo anterior, se desprende la evidente necesidad de que los Parlamentarios cuenten con la ayuda de profesionales del área de las ciencias jurídicas, para que interpreten cabal e imparcialmente las disposiciones que regulan la formación de las leyes, y contribuyan con sus conocimientos de técnica legislativa a su correcta y armónica redacción. Es indiscutiblemente necesaria la prestación de este servicio en forma permanente por parte de dichos profesionales en la elaboración de los informes de Comisiones, minutas, cuadros comparativos, etcétera. El carácter permanente de tal función se justifica por el hecho de que, en su formación, las leyes, cualquiera sea su naturaleza, están sometidas al mismo tipo de procedimientos. Y, como la actividad legislativa es constante e ininterrumpida, el apoyo profesional debe también serlo. Del mismo modo, se justifica la independencia que deben tener tales especialistas de todo partido político y de los legisladores, para lo cual es indispensable que pertenezcan a la planta permanente de la Corporación, y cuenten con estabilidad y carrera funcionaria, esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que a estos funcionarios se les otorga el carácter de ministros de fe en todas las actuaciones que cumplan en el campo de las atribuciones que la normativa interna de sus corporaciones les otorga. En igual medida, se justifica la presencia de especialistas en el lenguaje legislativo, para que redacten correctamente los informes de los debates parlamentarios que salen a la luz pública y donde, obviamente, se requiere del manejo de un lenguaje riguroso, que refleje fielmente lo expuesto en el debate.

Otra especialidad que cada vez cobra mayor necesidad que sea permanente, objetiva y despolitizada, es la asesoría en materias presupuestarias. El Presupuesto de la Nación refleja, primero, el carácter y tamaño del Estado, determinado por el gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (medición utilizada internacionalmente), y enseguida, expresa los principales objetivos, inmediatos y estratégicos de aquél, sean políticos, sociales, económicos, de defensa, etcétera, y sus prioridades. Por ello, el debate anual del proyecto de Ley de Presupuestos no es una simple discusión respecto de lo que

se va a gastar el próximo año, sino un análisis de toda la política fiscal y de la marcha pasada, presente y futura del país, apoyado en cifras, estadísticas y proyecciones.

Debiera posibilitar, además, el conocimiento de la estrategia de gastos e inversiones del Estado a corto y mediano plazo. La mayoría de las legislaciones establecen, en materia fiscal, la exigencia de confeccionar presupuestos plurianuales, especialmente en materia de inversiones; sin embargo, por lo menos en Chile, esta clase de presupuestos, si bien se elaboran, porque existe una exigencia legal al respecto, (artículos 5, 9 y 10 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado) no son objeto de una seria discusión en el Parlamento. Una de las principales responsabilidades de un grupo de asesoría presupuestaria debería ser la de verificar la necesaria adecuación entre los presupuestos anuales y los estratégicos.

Los Congresistas no son, y no tienen porqué serlo, expertos en materias presupuestarias, y los que sí lo son, de todas maneras, requieren un cuerpo de apoyo que les proporcione información, procesada y sistematizada, en forma oportuna y fehaciente. Los Parlamentarios deben conocer cómo se está efectuando el gasto del Presupuesto del año vigente, para saber si la ejecución corresponde a lo aprobado, y contribuir a la elaboración de una mejor Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente, optimizando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos. También deben contar con la opinión especializada y de su confianza respecto al costo que un determinado proyecto de ley signifique para el erario nacional.

El seguimiento de la ejecución de un determinado programa puede informar acerca de la conveniencia de continuar con el mismo, asignarle más recursos o destinarlos a otro programa, mejor ejecutado o más necesario.

A pesar de lo expuesto anteriormente, la mayoría de los Parlamentos de Latinoamérica carecen de un cuerpo de profesionales especializados que asesoren en forma sistemática y permanente a los Parlamentarios en todo lo relacionado al proceso de elaboración, discusión y seguimiento del Presupuesto de la Nación.

Para contar con la opinión de otros profesionales (médicos, educadores, ingenieros, militares, sociólogos, etcétera,) puede ser suficiente tener a mano un listado diversificado de empresas, institutos especializados y profesionales destacados, para requerir sus servicios cuando sea conveniente durante la discusión de un tema específico. No parece

necesaria la asistencia permanente derivada de otras profesiones que no sean las de abogado, para los asuntos legales, reglamentarios y de técnica legislativa; de especialistas del lenguaje, para la redacción de sesiones, y de administradores públicos, contadores auditores, economistas, ingenieros comerciales, o de profesiones similares, con experiencia y dominio en materias presupuestarias, económicas y especialidades afines. La gran mayoría de nuestros Parlamentos cuentan con el apoyo de especialistas en las áreas jurídicas y del lenguaje, pero no del de especialistas presupuestarios, es por ello que el objetivo principal de esta presentación es abrir la discusión respectiva, establecer los contactos con quienes tienen en sus países asesorías profesionales al Poder Legislativo, intercambiar experiencias y, ojala, lograr que todos nuestros Legislativos cuenten con el apoyo de un grupo de especialistas que les ayude en esta importante responsabilidad.

**El presente trabajo de Seminario contempla el análisis y estudio de los problemas que se derivan de la ausencia de un adecuado sistema organizativo y administrativo de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso de Chile, cuyo objetivo es asesorar en temas propios de su especialidad a los legisladores del Senado de la República, lo que crea algunas deficiencias que finalmente repercuten en la calidad de las leyes que se dictan, situación que afecta negativamente la eficiencia y eficacia que debe poseer el poder legislativo de un Estado moderno.**

**La sistematización de esta experiencia se presentará a través de los siguientes capítulos:**

El primer capítulo se refiere al Marco Teórico que hace referencia al proceso de Modernización del Estado como proceso innovador en la Gestión Pública haciendo mención también a una reseña histórica del proceso de la ley de Presupuestos en Chile, para concluir en el acercamiento a la función de la Unidad de Asesoría Presupuestaria como ente modernizador de la Gestión Parlamentaria en el Congreso Chileno.

El capítulo segundo se refiere a la fundamentación del problema detectado, su planteamiento y definición.

Un capítulo tercero contempla el planteamiento de una Hipótesis de trabajo, el objetivo general y los objetivos específicos propuestos y una análisis de la información recogida.

El capítulo cuarto contiene la metodología a utilizar, la discusión y el análisis de la información recogida sobre el tema considerado, la solución planteada y el Plan de trabajo a realizar.

En lo que respecta al quinto capítulo se contemplan los resultados esperados que se consideran luego de la proposición de soluciones al problema y las conclusiones o ponencias.

## **MARCO TEÓRICO**

### **PRINCIPIOS ORIENTADORES Y SENTIDO DEL PROYECTO DE REFORMA y MODERNIZACIÓN DE ESTADO (PRYME)**

La principal preocupación del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, es la de contar con un Estado al Servicio de los Ciudadanos, de manera que él actúe y se perciba como cercano a las personas.

El sentido de esta transformación apunta a construir un sector público que responda a una sociedad muy distinta a aquella en que las formas institucionales existentes se generaron.

El nuevo contexto, requiere de un Estado con una relación previsor y proactiva en materia de desarrollo económico, de provisión de seguridad y de incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos, y debe permitir optimizar las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en cuanto a información y comunicaciones.

A partir de esto, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, se ha identificado un conjunto de principios orientadores que dan cuenta de los desafíos antes reseñados.

### **PRINCIPIOS ORIENTADORES MODERNIZACIÓN ESTADO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO.**

La Reforma institucional se estructura a partir de la idea de Estado democrático de derecho, por lo que se abordan las modificaciones constitucionales necesarias para superar los obstáculos hoy existentes. Asimismo, deberán diseñarse mecanismos concretos para asegurar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante la administración, así como su participación en la gestión pública.

### **ESTADO TRANSPARENTE**

La naturaleza del nuevo Estado es tributaria de la profundización de la democracia. Uno de sus elementos claves es la transparencia de la actividad estatal como la base de la prevención de la corrupción del sector público; y como condición necesaria para obtener mayores niveles de participación ciudadana, la transparencia es una conducta que genera confianza en la gente.

### **ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO**

La propuesta de Reforma deberá fortalecer la regionalización y la descentralización de las decisiones, logrando una adecuada articulación entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local.

## **ESTADO SOLIDARIO**

El proceso de cambios debe lograr un Estado que se hace cargo y asume las desigualdades sociales y territoriales y los factores de desintegración social, tanto en materia económica para hacer llegar a todos los chilenos y chilenas a lo largo del país los beneficios del desarrollo, como en los distintos ámbitos culturales, asegurando la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía.

## **ESTADO FUERTE PARA ENFRENTAR REQUERIMIENTOS PRESENTES Y FUTUROS**

Se requiere un Estado adecuado a las características del desarrollo actual y futuro del país. En ciertos casos, se podrá reducir su tamaño, o en otros se podrá fortalecer y crecerá de acuerdo con las necesidades. Lo central en este punto es que las dimensiones del Estado serán una función de los requerimientos actuales y de los que en futuro se prevean, y no una imagen predeterminada de Estado pequeño o grande.

## **ESTADO MÁS EFICIENTE Y EFICAZ**

El foco de las preocupaciones del Proyecto está puesto en la satisfacción del interés general, por lo que todas las acciones de transformación comprendidas en él se inspirarán en este principio, tanto en materia de rediseño de la institucionalidad, como de mejoramiento de la gestión para entregar un servicio público de calidad a la ciudadanía. Un lugar central en ello ocuparán las nuevas tecnologías de la información que acerquen los servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

## **ESTADO NORMATIVO Y SUBSIDIARIO**

El Proyecto se hace cargo del cambio de rol del Estado en las últimas décadas. Se debe avanzar desde un estado productor de bienes y servicios a uno que fortalece su capacidad reguladora, normativa y fiscalizadora.

## OBJETIVO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Profundas transformaciones producidas en la sociedad chilena -como reflejo local de cambios mundiales- pueden describirse a partir de las ideas de globalización y revolución de las tecnologías de la información y comunicación.

La naturaleza de estas transformaciones imponen una readecuación del Estado, del rol que debe cumplir para promover el bien común y de las funciones que debe desempeñar con tal fin, definiendo de una nueva manera su accionar en los campos de la gobernabilidad y la relación con la sociedad civil, en el plano económico y en su contribución al desarrollo y al aseguramiento de la igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

En vista de lo anterior, los distintos Gobiernos de la Concertación han buscado modificar sustantivamente la estructura del sector público, generando una nueva institucionalidad que resulte adecuada al nuevo rol del Estado y procurando la modernización de los procesos y la incorporación de los avances tecnológicos para el mejoramiento de la gestión.

Así, lo que se busca con la Reforma del Estado es la construcción de un sector público que responda a los requerimientos que plantea la sociedad civil actual, debiendo contar para ello con un Estado al servicio de los ciudadanos, con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente; además de tener una relación proactiva y previsoras en materia de desarrollo económico, de provisión de seguridad y de incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos.

## PROBIDAD

La ley de Probidad (N° 16.653), busca garantizar el imperio de la ética pública en la Administración del Estado, además de consagrar el carácter público de los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado y de los documentos que los sustentan o complementan.

Durante el año 1999, en el marco de los esfuerzos del gobierno por transparentar la gestión del Estado, el Presidente de la República envió a trámite legislativo el Proyecto de Ley del Nuevo Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, contemplando medidas que garanticen la transparencia y probidad en la gestión del Estado, y favoreciendo el acceso a la información y el ahorro en el ámbito de las demandas, adquisiciones y contratos realizados por el sector público, y la participación equitativa de los privados, debido a que permite que el Estado cotice, licite y contrate por medios electrónicos eliminando la Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) y creando una dirección de Compras que administra la información en un sistema central y presta asesoría y orientación.

En el año 2001, y con el fin de difundir los alcances de la Ley, se realizaron diversas acciones con el fin de capacitar a los actores involucrados en el tema sobre Ley de Probidad, además se elaboró un manual sobre Probidad y Transparencia, el cual fue el primer instrumento de gestión destinado a facilitar el conocimiento y aplicación de la Ley de Probidad en la Administración del Estado, además de abordar e ilustrar las materias más relevantes contempladas en la regulación.

## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

### LA ASESORÍA EN MATERIA PRESUPUESTARIA AL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

Los miembros del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica cuentan con dos instituciones que les prestan asesoría en materia presupuestaria con dedicación exclusiva, ellas son el *Congresional Budget Office* (CBO) y el *Congresional Research Service* (CRS).

El *Congresional Budget Office* (CBO) tiene por misión efectuar análisis económico contable sobre el Presupuesto de la Nación de manera objetiva, oportuna y de forma no partidaria, destinada, especialmente a los Congresistas y a las Comisiones, especialmente las de Presupuestos del Senado y de la Cámara de Representantes. También colabora con las otras Comisiones en la evaluación del costo económico de los proyectos de ley. A esta institución le corresponde hacer el seguimiento de los gastos y manejo del presupuesto durante el año fiscal.

El CBO se estructura en siete Divisiones: Gestión, Negocios y Servicios de Información; Análisis Macroeconómico; Análisis Tributario; Análisis Presupuestario; Estudios Financieros y de Microeconomía; Salud y Recursos Humanos y Seguridad Nacional.

Este organismo está dirigido por un Director que cuenta con el apoyo de dos Directores Asistentes. Su personal es de 2.309 funcionarios, y cuenta con permanente colaboración de pasantes y becarios. El perfil profesional de los funcionarios es de economistas y analistas de políticas públicas. El 70% de ellos tienen estudios de post-grado. Conjuntamente con el personal permanente, el CBO contrata para asesorías temporales a expertos de áreas específicas, como agricultura o planes médicos. También recibe asesoría externa de un panel de 18 prestigiosos economistas quienes prestan servicios por dos años.

El *Congressional Research Service* (CRS), presta servicio de asesoría a los Parlamentarios y a las Comisiones, en las diversas áreas del conocimiento de interés legislativo, incluyendo el Presupuesto.

El CRS se estructura en seis Divisiones temáticas: Derecho Americano; Políticas Sociales; Asuntos Extranjeros, Defensa y Comercio; Gobierno y Finanzas; Recursos, Ciencias e Industrias; y Referencia General.

Es la División de Gobierno y Finanzas la que se encarga de prestar asesoría parlamentaria en materia de Presupuesto Nacional, para lo cual provee estudios y análisis en materias de políticas presupuestarias, impuestos y finanzas públicas. Específicamente, se confeccionan trabajos analíticos del presupuesto presentado por el Ejecutivo y de la legislación relacionada.

El personal del CRS asciende a 739 funcionarios, la mayoría de ellos profesionales de las más diversas disciplinas, como por ejemplo, derecho, economía, ciencias sociales, ciencias naturales, estadísticas, políticas públicas, información, administración, defensa, etcétera. No fue posible conocer el número de profesionales que trabajan en la División de Gobierno y Finanzas.

Además de estos dos organismos las Comisiones de Presupuestos del Senado y de la Cámara de Representantes pueden contratar directamente a expertos para que les confeccionen informes sobre los temas presupuestarios que deseen.

Teniendo en cuenta que el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica se compone de 100 Senadores y 440 representantes, vale decir 540 Parlamentarios, se puede concluir que, a lo menos, existe un asesor en materia presupuestaria por cada 2,4 Parlamentarios, ello sin incluir a los expertos de la División de Gobierno y Finanzas del CRS, cuyo número se desconoce.

LA UNIDAD DE ASESORÍA PRESUPUESTARIA DEL CONGRESO NACIONAL DE  
CHILE

NORMATIVA LEGAL SOBRE LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE  
PRESUPUESTOS EN CHILE:

**Constitución Política de la República de Chile:**

El artículo 62 de la Constitución señala en su inciso tercero que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Y su artículo 64 establece que el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir. Si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Primer Mandatario.

**El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.**

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

## LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO:

En su Título II “Del Sistema Presupuestario” artículos 9 y siguientes, establece:

“El sistema presupuestario elaborado en conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º del presente cuerpo legal, estará constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley.

“En los presupuestos de los servicios públicos regidos por el Título II de la Ley N° 18.575, (Gobierno Central excepto Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad), se deberá explicitar las dotaciones o autorizaciones máximas relativas a personal.”

“El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. La compatibilización de estos presupuestos permitirá formular la política financiera de mediano plazo de dicho sector. El programa financiero constituirá un documento interno de la Dirección de Presupuestos.”

“El presupuesto del sector público, consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.”

“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente. A partir del 1º de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente.”

“La elaboración, tanto del programa financiero como del presupuesto del sector público, se regirá por un calendario de formulación. El Ministro de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario, lo que permitirá coordinar las acciones de los servicios entre sí y con las administraciones regionales y locales.”

“El presupuesto deberá quedar totalmente tramitado a más tardar el 1º de diciembre del año anterior a su vigencia.”

“Durante el mes de diciembre, la Dirección de Presupuestos dictará las normas para la ejecución presupuestaria del año siguiente. Estas normas podrán ser ampliadas o modificadas, por resolución fundada, durante el ejercicio presupuestario.”

**“La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado.”**

“Le compete, además, sólo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República.”

#### **LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL:**

Sus artículos 17 y siguientes expresan: “Cada una de sus ramas (Senado y Cámara de Diputados) puede establecer en su reglamento el número de Comisiones que estime conveniente para su mejor funcionamiento. Sin embargo, cada Cámara deberá tener una Comisión de Hacienda encargada de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas. En todo caso, dicha Comisión deberá indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país.”

“El proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una Comisión Especial, que se integrará con el mismo número de Diputados y de Senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas Comisiones de Hacienda. La Comisión será presidida por el Senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la Legislatura Ordinaria.”

“Esta Comisión Especial fijará, en cada oportunidad, sus normas de procedimiento, y formará de su seno las Subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.”

“Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la Comisión Especial constituida conforme a los incisos anteriores, ésta podrá seguir funcionando para el sólo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente Comisión Especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos.”

“Para los efectos de realizar el seguimiento, la Comisión Especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la Comisión Especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una Unidad de Asesoría Presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.”

#### **REGLAMENTO DEL SENADO:**

Artículos 207 y siguientes: “Anualmente se designarán ocho Senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Ejecutivo.”

“La Comisión será presidida por el Senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria”

“Esta Comisión Especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de sus seno las Subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.”

“La Comisión Especial de Presupuestos deberá informar a la Cámara de Diputados en el término de quince días, o entregar los antecedentes dentro de ese plazo, en el estado en que se encuentren, a menos que esa Cámara prorrogue ese término.”

“Quince días después de recibido de la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Presupuestos deberá quedar despachado por el Senado y se devolverá en el acto a dicha Cámara.”

“Respecto de los demás trámites, el Presidente estará facultado para distribuir la discusión y votación dentro de lo que reste del plazo constitucional.”

“El proyecto de Ley de Presupuestos se pondrá en tabla con preferencia a todo otro asunto desde que se dé cuenta de su recepción.”

“Una vez terminada la discusión general del proyecto de Ley de Presupuestos, el Presidente dará por aprobado el cálculo de ingresos.”

“Las indicaciones se podrán presentar durante la discusión general o dentro del plazo que la Sala acuerde. Bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones para que la Sala deba otorgarlo, no pudiendo ésta fijar uno inferior a un día. Las indicaciones se discutirán una a una y cada Senador dispondrá del tiempo que le otorga el artículo 133 inciso quinto (cinco minutos, si se trata de discusión por artículos, y quince minutos, cuando se trate de títulos), para expresar su opinión respecto de cada una de ellas.”

“Mientras dure la votación de este proyecto de ley, ésta tendrá preferencia sobre todo otro asunto en las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Senado celebre.”

## **CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE UNA UNIDAD DE ASESORÍA PRESUPUESTARIA AL PODER LEGISLATIVO.**

### **1.- Dependencia del Sistema Político y del Contexto General.**

Las adecuaciones concretas de una Unidad de Asesoría Presupuestaria dependerán del contexto en que esta unidad se desenvuelva, porque, si en el debate presupuestario del país de que se trate es mayor o menor el grado de participación del Poder Legislativo en la formulación y seguimiento de la Ley de Presupuestos sin duda, tendrán que ser diferentes las exigencias y el funcionamiento de esta Unidad. Así, distintas serán la condiciones si se trata de actuar en un régimen presidencial o en uno parlamentario, o si el Estado es federal o unitario.

El tipo de sistema legislativo, si es unicameral o bicameral, el procedimiento legal de discusión y aprobación del Presupuesto, y las atribuciones del Legislativo, también tiene influencia en las atribuciones de esta unidad.

Por último, esta estructura deberá adaptarse a la idiosincrasia de los legisladores a quienes va a servir, y a sus estilos de trabajo.

En todo caso, siempre debe existir una relación directa entre las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestaria y la organización y responsabilidades de la Unidad de Asesoría Presupuestaria, de manera tal que si aquél tiene atribuciones en la iniciativa y en el incremento de los gastos, mayores serán las exigencias para los especialistas que lo

asesoran -puesto que deberán fundamentar sus proposiciones y crear fuentes de financiamiento- y menores si las facultades son solamente las de aprobar o rebajar

gastos, pero no aumentarlos o suprimirlos. Si la estructura es muy rígida, poco es lo que puede hacer el propio Poder Ejecutivo en esta materia, menor será la participación del Legislativo y, consecuentemente, el trabajo de dicha Unidad.

### **CONTEXTO POLÍTICO QUE IMPULSÓ LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE ASESORÍA PRESUPUESTARIA DEL CONGRESO NACIONAL.**

Durante los diecisiete años de gobierno militar en Chile, el Poder Legislativo estuvo radicado en la Junta de Gobierno, integrada por los Comandantes en Jefe de la Armada, la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros, más un alto representante del Ejército. El trabajo lo realizaban cuatro Comisiones Legislativas, y los temas de la Hacienda Pública estaban radicados en la Primera Comisión. Obviamente, no existían diferencias políticas partidistas (y, lo más seguro, tampoco ideológicas o doctrinarias significativas) entre los encargados de cada uno de los Poderes del Estado, y si bien es cierto, que pudieron suscitarse diferencias de apreciación, más o menos fuertes, respecto de la necesidad, forma y oportunidad de las leyes, ellas nunca fueron de la magnitud que se produce cuando el Poder Legislativo está compuesto, de una manera importante, por representantes de la Oposición al Gobierno. Es razonable presumir que las Leyes de Presupuestos correspondientes a los años del régimen militar no fueron objeto de mayor debate y, por consiguiente, no se consideró necesario el apoyo de especialistas presupuestarios a los cuatro integrantes del Legislativo, con sus respectivas Comisiones.

Una vez restablecida la democracia, el Poder Legislativo chileno, conformado por la Cámara de Diputados y el Senado, reinició sus actividades prácticamente con el mismo personal administrativo y profesional que apoyó las funciones legislativas asumidas por la Junta de Gobierno, vale decir, con un cuerpo de abogados y otro de expertos en el lenguaje legislativo, como única asesoría técnica específica.

A la sazón, la Dirección de Presupuestos ya contaba con un grupo de aproximadamente 30 profesionales especializados para la elaboración, discusión y supervisión de la ejecución del Presupuesto de la Nación. Estos funcionarios, entre abril y septiembre de

cada año, elaboran el anteproyecto de Presupuestos, en diálogo permanente con los de la División de Presupuestos de cada Ministerio o Servicio. Todo este cuerpo de profesionales se apersona ante la Comisión Especial de Presupuestos durante el período de discusión del proyecto de ley correspondiente (octubre y noviembre de cada año), llevando una completa carpeta de antecedentes, que entregan a los integrantes de cada una de las cinco Subcomisiones en que se divide la Comisión Especial. Como es fácil presumir, los Parlamentarios carecen del tiempo suficiente para analizar la misión de cada servicio, sus objetivos y principales proyectos, ejecutados y por ejecutar, de todos aquellos cuyo presupuesto para el próximo año va a ser analizado y aprobado o rebajado.

La Comisión Especial de Presupuestos, hasta el año 1997, no contaba con ningún tipo de apoyo técnico profesional. Es cierto que está integrada por Parlamentarios provenientes mayoritariamente de las Comisiones de Hacienda y de Economía de ambas Cámaras, quienes, obviamente, son los que mejor dominan estas materias. Sin embargo, era notoria la falta de apoyo técnico profesional objetivo, especialmente, porque la discusión del proyecto de Presupuestos se hacía entre Parlamentarios de Oposición y Gobierno, en una situación, de virtual empate, sobre todo en el Senado, producto del sistema electoral vigente y la existencia de Senadores Institucionales. Los primeros Presupuestos de los Gobiernos democráticos fueron intensamente discutidos, y muchos de ellos sólo se resolvieron minutos antes de vencer el plazo legal de sesenta días que señala el artículo 64 de la Constitución Política de la República.

### **INCORPORACIÓN AL SENADO DE ESPECIALISTAS EN MATERIAS PRESUPUESTARIAS.**

En este contexto político, la discusión de la Ley de Presupuestos en el Congreso motivó que cada vez más los Parlamentarios exigieran al Poder Ejecutivo la entrega de mayor información, con un creciente grado de detalle y de transparencia; pero la brevedad del

tiempo para despachar el proyecto de ley impedía que dicha información llegara oportunamente, o que se alcanzara a analizar, lo cual hizo que los Parlamentarios fueran gradualmente incorporando a la ley, y luego a un Protocolo Adicional, ciertos compromisos de información que el Gobierno debía remitir al Congreso durante el año de ejecución del Presupuesto.

La Ley de Presupuestos para el año 1990 (la última confeccionada por el régimen militar) no contemplaba ninguna exigencia para que el Ejecutivo enviara información al Legislativo. Recién en el Presupuesto para el año 1996 se incorporó en el articulado la obligación de enviar a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados copia de los decretos de endeudamiento en el exterior. El Presupuesto correspondiente al año 1997 incluyó, además de la obligación ya establecida para el de 1996, la de remitir a ambas Cámaras información referente a la ejecución semestral del Presupuesto, los decretos que dispusieran transferencias con cargo a una provisión para gastos cuyos montos o destino no quedan expresamente contemplados en la ley, copia de los balances y estados financieros de las empresas del Estado y de todas aquellas en que su aporte de capital fuera igual o superior al cincuenta por ciento, y balances de las corporaciones y fundaciones que recibieran transferencias de parte de órganos y servicios públicos. En esa misma oportunidad, se estableció la obligación de efectuar evaluaciones externas de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, incluidos en el Presupuesto, y remitir dichas evaluaciones al Congreso Nacional. El primer año se evaluaron 20 programas. También, en la Ley de Presupuestos de ese año se incorporaron glosas en las partidas de Educación y Salud, para informar respecto de convenios celebrados y proyectos realizados por esos servicios. Ese mismo año se firmó entre el Ejecutivo y el Legislativo el primer Protocolo Adicional a la Ley de Presupuestos que contenía seis compromisos relacionados con evaluación del funcionamiento, impartir determinadas instrucciones a ciertos servicios públicos, informar sobre contratación a personas naturales y sobre planes trienales de empresas del Estado. Naturalmente, toda esta nueva información que llegaba al Senado requería expertos que la evaluaran en cuanto a su contenido y oportunidad, para ponerla a disposición de los Senadores una vez analizada y sistematizada. Conscientes de esta necesidad, algunos Senadores tomaron la iniciativa y convencieron a las autoridades de la necesidad de contratar profesionales que suplieran ese vacío.

Fue así como el año 1996, el Senado de la República llamó a concurso público de profesionales especialistas presupuestarios, para asistir a los Senadores en estas materias.

En dicho concurso, que se llevó a cabo de manera muy rigurosa, resultaron seleccionados dos profesionales, que fueron asignados a la Oficina de Informaciones y a la Comisión de Hacienda. A ellos les correspondió organizar la Unidad de Asesoría Presupuestaria y definir, de manera enunciativa, sus objetivos y productos específicos.

## **LA UNIDAD DE ASESORA PRESUPUESTARIA INCORPORADA POR LEY COMO UNIDAD ASESORA DE LA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS**

### **Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos**

En el año 2002, el Senador que presidía la Comisión de Hacienda del Senado, luego de un viaje al exterior, en que constató que en otros Parlamentos existía un fuerte grupo de apoyo al Poder Legislativo en materia presupuestaria, recogió la idea de potenciar y estructurar adecuadamente la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado. Esta propuesta fue llevada a la Comisión de Hacienda del Senado, cuyos integrantes, no obstante considerar interesante el Plan de Trabajo, concluyeron que para que los productos de esta Unidad fueran verdaderamente conocidos y aprovechados por los Senadores, la Comisión Especial de Presupuestos, debería funcionar durante todo el año, a fin de que recibiera los aportes de la Unidad, los analizara y les diera la proyección correspondiente.

Por este motivo, se decidió impulsar el funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos, compuesta por igual número de Senadores y Diputados, para lo cual se recurrió, mediante la ley N° 19.875, del 07 de mayo de 2003, a agregar el siguiente párrafo al artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que figura en el título referente a la normativa legal sobre la discusión y

aprobación de la Ley de Presupuestos en Chile, que se transcribe, nuevamente, a continuación:

**“Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la Comisión Especial constituida conforme a los incisos anteriores, ésta podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente Comisión Especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos. Para los efectos de realizar el seguimiento, la Comisión Especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la Comisión Especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una Unidad de Asesoría Presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.”**

Este último agregado a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional es la consagración legal de la actividad de seguimiento de la ejecución del Presupuesto de la Nación, realizado por la Comisión Especial que aprobó el Presupuesto cuya ejecución está siendo objeto de seguimiento. También, constituye el acta de nacimiento legal de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

## FUNDAMENTACION DEL TEMA A INVESTIGAR

La principal función del Poder Legislativo en cualquier Estado es su participación en la formación de la ley, además, de representar a los ciudadanos, aprobar o rechazar tratados internacionales, nombrar altas autoridades públicas, relacionarse con los demás servicios de la Administración Pública y la ciudadanía en general.

Para el óptimo cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo se requieren un amplio conjunto de expertos en las diferentes áreas en que se legisla de manera que las leyes y proyectos de acuerdo cumplan cabalmente con sus objetivos, logren perdurar en el tiempo sin necesidad de tener que reformarlos o derogarlos por fallas de carácter técnico o por no haber contado con la suficiente información durante su proceso para una mejor elaboración.

Esto es un elemento facilitador y de transparencia en la ejecución del proceso legislativo en el Parlamento.

En Chile el apoyo técnico en temas presupuestarios, económicos y financieros no es una práctica habitual.

Un seguimiento de la Ejecución Presupuestaria permite verificar, que los gastos aprobados por ley sean aplicados y asignados correctamente y en forma transparente. Además, permite una mejor y más eficiente asignación de los egresos para el año siguiente.

Dentro del Protocolo de acuerdo que acompaña la Ley de Presupuestos de cada año, se establecen algunas propuestas con el objetivo de lograr transparencia y eficiencia en la gestión pública, por ejemplo en relación a la Responsabilidad Fiscal, el Ejecutivo envía al

Congreso un proyecto de ley para fortalecer la transparencia fiscal, que abarca materias de homogeneización de normas sobre gestión financiera fortaleciendo la auditoría interna.

### COMPROMISOS SURGIDOS DE LA DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA:

La Comisión Especial Mixta, junto al Ministerio de Hacienda recopilará la información de las **cinco subcomisiones de presupuestos** que no hayan sido respondidos por el Ejecutivo y oficiará a los Ministros a objeto de obtener las respuestas necesarias y en el plazo establecido. Dentro de esta información se incluirá los acuerdos que el Ejecutivo asume en la discusión presupuestaria anual.

Es así como la Comisión Especial Mixta de Presupuestos estará conformada por el mismo número de Diputados y Senadores que establezcan las normas reglamentarias de ambas cámaras. Dentro de esta constitución de la Comisión están incluidos los integrantes (5) de la Comisión de Hacienda de ambas Cámaras.

La Comisión establecerá las Subcomisiones de presupuestos que necesite para el estudio de las diferentes partidas presupuestarias del proyecto de ley.

En este contexto se puede decir que esta Comisión Especial encargada de estudiar el presupuesto anual de la nación necesita para su actuar **una unidad de apoyo especializada en el tema presupuestario**, que cuente con la cantidad de profesionales idóneos necesarias, que sirva de especial apoyo a los legisladores, subcomisiones, Comisión Especial Mixta de Presupuestos, Comisiones permanentes y usuarios, a fin de asesorarlos durante el proceso de la ejecución presupuestaria y del estudio del proyecto de ley de presupuestos, de la manera más objetiva y eficiente posible cumpliendo en forma real con los fines propuestos en la distribución equitativa del Presupuesto .

La existencia de esa unidad se fundamenta en que la discusión y aprobación del Presupuesto de nuestra Nación, es el principal instrumento de Política Fiscal de todo el Gobierno, en el que se ve reflejado el tamaño y el carácter del Estado y como tal, requiere ser ejecutada de la manera más transparente y objetiva posible teniendo en cuenta la realidad nacional. A pesar que muchos legisladores cuentan con una asesoría especializada que proviene de sus propios partidos políticos o de instituciones afines para asesorarse en materias presupuestarias y económicas, esta realidad siempre será menos favorable que contar con un cuerpo estable de asesoría técnica y legislativa, con independencia e imparcialidad política, dentro del Parlamento que signifique un fuerte apoyo a las decisiones Parlamentarias, al control y a la detección de problemas, a la proposición de soluciones y al seguimiento de la Ejecución Presupuestaria del país.

Hoy existe en el Congreso por ley un grupo de apoyo llamado **UNIDAD DE ASESORIA PRESUPUESTARIA** en el que se denotan deficiencias en la coordinación y flujo de la información presupuestaria y económica que maneja esta Unidad en beneficio del apoyo oportuno y eficiente a la labor parlamentaria y demás agentes involucrados durante la ejecución presupuestaria y en la elaboración de la Ley de Presupuestos anual, que signifique un respaldo técnico coordinado y que actué como contraparte del Poder Ejecutivo durante la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto.

La información presupuestaria que recibe hoy el Congreso Nacional ha aumentado significativamente, cuantitativa como cualitativamente, lo que demanda ejecutar un procedimiento de trabajo que facilite la coordinación y fluidez de esta información.

El articulado de la Ley de Presupuestos exige ahora el envío mensual, trimestral, semestral y anual de la ejecución presupuestaria; balances de gestión integral de los Servicios Públicos” (más de 100 documentos), informes trimestrales, semestrales y anuales de los estados financieros de las Empresas del Estado; informes semestrales de la deuda pública, bruta y neta del Gobierno y del Banco Central, e informes semestrales de las operaciones de cobertura de riesgos financieros que tomen el Fisco y los servicios e instituciones del sector público. Las glosas de información ascienden a 36 y abarcan prácticamente todos los Ministerios, en forma trimestral, semestral y anual. Los programas ahora son evaluados en su impacto, y el gasto en forma comprehensiva.

Los compromisos del Protocolo Adicional a la Ley de Presupuestos también han aumentado ostensiblemente en número y complejidad.

La información que envía actualmente la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, es más abundante, analítica y transparente. Cada uno de los Ministerios y Servicios preparan más documentación para remitir al Congreso Nacional.

En esta situación la asimetría es evidente. El equipo de especialistas presupuestarios, no registra la totalidad de la información que ingresa, y solo la reclama cuando detecta descoordinación entre esta en las fechas y contenidos al organismo competente o a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos de quien depende actualmente, pero no tiene acceso directo con el Ejecutivo para obtenerla, no tiene seguridad si esta información es la veraz o es la totalidad de la solicitada o de la recibida, entonces, debe indagar espontáneamente para ver en que proceso interno se encuentra o en que comisión está estancada, cuando no le ha llegado. Esto debido a que los canales de entrega no están definidos y la información transita por muchos lugares antes de llegar a sus manos para procesarla y analizarla, con lo que se producen demoras en el flujo y con ello se entorpece la realización más óptima del trabajo de apoyo en el proceso de elaboración y ejecución de la Ley de Presupuestos.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los factores de mayor importancia en la administración actual, es poseer **información de alta calidad, que sea veraz y oportuna** tanto en los distintos procesos de una organización, como para la toma de decisiones; esto ha provocado que cada día se busque un mayor perfeccionamiento, tanto de los elementos técnicos para obtenerla, como de los procedimientos internos, con el objeto de lograr resultado oportunos, confiables y al más bajo costo.

Por lo tanto, es necesario controlar que cada etapa de sistema conformado para obtener la información se haya cumplido correctamente, es decir, se verifique que los procesos administrativos de información y electrónicos de datos se desarrollen dentro de un proceso coordinado en su flujo de entrada proceso y salida y actúen como un todo que satisfaga los requerimientos de quienes deben hacer uso de dicha información de la forma mas optima posible.

## DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

**Deficiente apoyo prestado por la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, a los legisladores que conforman la Comisión respectiva, referente a la información necesaria para la generación de la ley de presupuesto proveniente del seguimiento de la ejecución del presupuesto de la nación y del trabajo del análisis de las subcomisiones de presupuestos, derivado de un inadecuado sistema de organización y administrativo, que limita una acción óptima de análisis y apoyo, afectando con ello la labor parlamentaria, lo que se traduce en una generación deficiente de las leyes y afecta la modernización del aparato estatal.**

## **HIPÓTESIS DE TRABAJO**

El diseño de un Plan de trabajo por áreas permitirá mejorar y controlar el flujo de la información hacia y desde la Unidad de Apoyo, posibilitará ejecutar en forma óptima el análisis y entrega de la información hacia los Parlamentarios en el ejercicio de su función legislativa presupuestaria, a las Subcomisiones de Presupuestos, Comisiones permanentes y usuarios externos, respecto de la Ley de Presupuestos y su ejecución, tanto en la formulación misma de la ley anual, como respecto de sus posterior seguimiento y control, haciendo más eficiente y eficaz el uso de los recursos de la nación.

## **OBJETIVO GENERAL DEL DISEÑO**

Mejorar la coordinación y el flujo de información que maneja la Unidad de Asesoría Presupuestaria con el fin de garantizar la totalidad, exactitud, veracidad y oportunidad con que esta información ingresa a la unidad, logrando así optimizar el trabajo de análisis y asesoría a los Parlamentarios, Comisiones permanentes, subcomisiones de Presupuestos, usuarios externos respecto de la Ley de Presupuestos y su ejecución.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL DISEÑO DEL PLAN DE TRABAJO

- Definir cuantitativamente las deficiencias que se producen con el flujo de la información y la coordinación dentro de la Unidad.
- Definir el conducto regular que deberá seguir la información presupuestaria y económica que ingresa al Senado.
- Informar a los agentes responsables mediante una pauta de procedimiento el conducto que debe seguir la información recibida por ellos durante la ejecución y el estudio de la Ley.
- Solicitar por las Comisiones de Hacienda, Subcomisiones de presupuestos, Comisión Mixta de Presupuestos la información faltante, errónea o complementaria a los agentes responsables.
- Recopilar y sistematizar en la Unidad de Apoyo y por áreas (económica y presupuestaria) la información recibida, relativa a la ejecución presupuestaria que el Ejecutivo ha enviado al Congreso Nacional, conforme a la ley anual de Presupuestos y su Protocolo Adicional;
- Examinar la información recibida del Ejecutivo y de las Subcomisiones de Presupuestos a fin de analizarla y registrarla física y computacionalmente.
- Estudiar las evaluaciones de los programas, elaborar síntesis de las mismas y efectuar un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por los paneles de evaluación.
- Diagnosticar problemas en proyectos y programas presupuestarios y económicos recibidos del Ejecutivo y Ministerios.

- Proponer posibles soluciones a problemas de financiamiento detectados.
- Elaborar informes técnicos en materia económica con el análisis de la información recibida
- Elaborar Informes técnicos en materias presupuestarias, con el análisis de la información recibida.
- Elaborar posibles soluciones, proposición de resolución de problemas a los Parlamentarios sobre materias presupuestarias y económicas.
- Mantener un archivo físico por área de trabajo y computacional con acceso para los Parlamentarios, Comisiones Permanentes, Subcomisiones de Presupuestos y usuarios.

## **ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA Y SOLUCIÓN PLANTEADA**

La argumentación principal es la alta importancia que reviste el Presupuesto de la Nación, porque en él se refleja el carácter y tamaño del Estado dentro de la economía del país, y expresa los principales objetivos políticos, sociales, económicos, de defensa y de otra índole del Gobierno, y que, por lo tanto, el debate anual del proyecto de ley de Presupuestos no es una simple discusión de lo que se va a gastar el próximo año, sino que constituye un análisis de toda la política fiscal y de la marcha pasada, presente y futura del país.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que los congresistas no son, y no tienen por qué serlo, expertos en materias presupuestarias o económica, y los que sí lo son, de todas maneras, requieren un cuerpo de apoyo que les proporcione la información, procesada y sistematizada, en forma oportuna y fehaciente, para lo cual la estructuración

de este cuerpo de apoyo debe estar basada en el oportuno, optimo y organizado manejo de la información sometida a análisis.

El trabajar en base a un **plan anual** elaborado y ejecutado por área de trabajo, con una adecuada relación entre autoridad y responsabilidad, con un orden en la organización de la información, es una forma universal de buena administración de la información, que no siempre se cumple en la Administración Pública, pero que debe implementarse cada vez más en pro de la economía, eficiencia y la eficacia del servicio público.

## SOLUCIÓN PLANTEADA

Desarrollo de un Plan de Trabajo anual que contemple el análisis veraz de toda la información recibida en el año dividido en dos áreas, económica y presupuestaria, para ser utilizado durante el seguimiento de la Ley de Presupuestos y en el despacho de la Ley de Presupuestos anual.

Este "Plan de Trabajo Anual" de la Unidad de Apoyo Presupuestario deberá contemplar:

- Entrega de copia de los documentos enviados al Ministerio Público y que solicitan información presupuestaria y económica originados en la Comisión de Hacienda, Subcomisiones de Presupuestos, Comisión Especial Mixta, Sesión de Sala, **a la Unidad de Apoyo presupuestario y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.**
- Entrega de toda la información oficial relacionada, recibida del Ministerio Público y del Ejecutivo por la Comisión de Hacienda, Comisión Mixta de Presupuestos, Subcomisiones de Presupuestos, Sesiones de Sala, mediante registro escrito **a la Unidad de Apoyo Presupuestario y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.**

- Control de la Unidad de Apoyo Presupuestario hacia los agentes internos involucrados, del contenido cabal, veraz, oportuno de la información recibida.
- Control de la Unidad de Apoyo Presupuestario de que el 100% de la información solicitada esté entregada en forma oportuna e íntegra y en los plazos acordados.
- Filtración y jerarquización de trabajos y de la información provenientes de otras unidades de la estructura administrativa.
- Planificación y preparación de los estudios y análisis en forma anticipada a la discusión presupuestaria para las áreas económica y presupuestaria.
- Reuniones permanentes con la Comisión Mixta de Presupuestos.
- Entrega de cuenta periódica por parte de la Unidad de Apoyo Presupuestario, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos acerca del cumplimiento del Plan de Trabajo en sus grandes lineamientos y resultados a fin de que se produzca una retroalimentación en la información .
- Adquisición de nuevos compromisos.
- Reunión mensual con los responsables de la ejecución presupuestaria en los Ministerios y los analistas respectivos de la Dirección de Presupuestos.
- Optimización de la utilización de los recursos de que disponga su Unidad en la mantención y actualización de la información recibida.
- -Disposición permanente de la información actualizada para ser entregada cuando los Parlamentarios u otras áreas lo requieran.
- Control permanente y retroalimentación del Plan Anual, de la información recibida, de la información faltante, la información errónea, de la detección de falencias en el análisis y procesamiento de ésta, el uso de recursos.

- Mantención a través de un sistema de archivo físico y computacional de toda la información recibida y procesada por la Unidad de Apoyo, por área analizada, para el fácil acceso y entrega a los Parlamentarios y usuarios.

## **PLAN DE TRABAJO ANUAL**

### **1.- ÁREA ECONÓMICA**

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Colaborar con la Comisión de Hacienda durante la discusión de proyectos de ley.
- Colaborar con otras Comisiones del Senado, en materias económicas a solicitud de estas.
- Confeccionar informes y cuadros estadísticos, a solicitud de los Senadores, en cuestiones laborales, sociales, de exportaciones e importaciones, y otras.
- Elaborar informes en materias económicas nacionales regionales e internacionales a petición de los señores Parlamentarios.
- Registrar la información procesada en forma física y computacionalmente.

#### **PRODUCTOS**

- Informes de Coyuntura Económico-Legislativa.
- Informes técnicos en materias económicas o presupuestarias, a petición de los Senadores.
- Informes sobre temas laborales, sociales y regionales y otros, a solicitud de los Senadores.
- Informes acerca de datos estadísticos, encuestas y otros rubros entregados a los Senadores.

## 2.- ÁREA PRESUPUESTARIA

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Apoyar, en materias presupuestarias a los Parlamentarios durante la Ejecución Presupuestaria y durante la elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- Apoyar, en materias de su especialidad, a la Comisión Especial de Presupuestos, durante la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos.
- Mantener a disposición de los Senadores y Secretarios de Comisiones toda la información relativa a la discusión presupuestaria.
- Mantener disponible para los Senadores la ejecución presupuestaria trimestral, semestral y anual de todos los Ministerios.
- Verificar el cumplimiento cabal y oportuno de los compromisos de información que el Ejecutivo debe enviar al Congreso Nacional, de acuerdo con la Ley de Presupuestos y su Protocolo Adicional.
- Verificar el cumplimiento de aportes presupuestarios que el Ejecutivo y el Legislativo han acordado mediante protocolos específicos.
- Verificar el cumplimiento de Ministerios respecto de la utilización del Presupuesto.
- Efectuar un seguimiento al proceso anual de evaluación de programas.
- Elaborar informes en materias presupuestarias, a petición de los Senadores.
- Atender consultas de institutos asesores de los Parlamentarios, del área de prensa del Senado, y de la comunidad en general, en materias presupuestarias.

- Registrar la información procesada en forma física y computacionalmente.

## PRODUCTOS

- Informes de análisis de ejecución presupuestaria, trimestral, semestral y anual.
- Informes de avance de cumplimiento de compromisos adquiridos en la Ley de Presupuestos y en el Protocolo Adicional.
- Informes sobre cumplimiento de otros compromisos adquiridos entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- Seguimiento del proceso de evaluación de programas.
- Informes sobre programas evaluados, a petición de los Senadores.

## RESULTADOS ESPERADOS DEL DISEÑO

Trabajar en base a planes anuales de trabajo, lo que, en general, constituye una buena manera de hacer las cosas, permite evaluar resultados, corregir errores y ajustar permanentemente los diseños.

En el caso de una asesoría presupuestaria al Poder Legislativo, se justifica, además, por razones propias de su funcionamiento. Como ya se dijo anteriormente, es un hecho la siempre escasa disponibilidad de tiempo de los legisladores, lo que hace conveniente que sea la Unidad la que confeccione el plan de trabajo para someterlo a la aprobación de los representantes del Poder Legislativo, que debiera ser la Comisión encargada de la discusión del Presupuesto de la Nación.

El plan de trabajo deberá incorporar algún grado de flexibilidad y contemplar objetivos metas, plazos, productos e indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía.

Lo esperado es contar con un Plan de trabajo organizado dentro de esta Unidad de Apoyo Presupuestario que contemple las áreas económica y presupuestaria cuyo fin esté orientado a optimizar y mejorar la coordinación del flujo de información recibida de los agentes involucrados (Ejecutivo, Ministerios, Subcomisiones, Comisiones, usuarios), de modo de lograr implementar un importante, expedito y eficiente registro de la información que mantiene la Unidad de Asesoría Presupuestaria, que permita agilizar su labor de asesoría Parlamentaria, durante la ejecución del presupuesto, como también durante el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público anual.

Así también se espera esto contribuya a facilitar el acceso computacional, de los agentes a la información para lo cual ésta debe estar incorporada en el sistema informático de la Unidad.

La labor de los profesionales de la Unidad de Asesoría Presupuestaria, se verá beneficiada con este sistema organizado, y podrá aportar de manera eficiente y eficaz a la equitativa y fundamentada aprobación del presupuesto anual.

## CONCLUSIONES

Para su participación en el proceso de formación de la ley, el Poder Legislativo requiere el apoyo de expertos de un amplio espectro de disciplinas: jurídicas, económicas, educacionales, sociales, militares, etcétera. La asesoría permanente de expertos jurídicos y en el lenguaje legislativo perteneciente a la planta de la Institución se presenta en todos los Parlamentos de las Repúblicas de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el apoyo en temas económico- presupuestarios y financieros proveniente de profesionales de esta área no es una práctica habitual en nuestro país. **Sin embargo la complejidad actual de la economía y el desarrollo alcanzado por la misma, justifica cada vez más su existencia, sancionada legalmente, y por supuesto la regulación de su funcionamiento, no tan sólo desde el punto de vista jurídico, sino que desde un punto de vista estrictamente administrativo.**

El trabajar en base a un Plan anual de trabajo, con una adecuada relación entre autoridad y responsabilidad en una muestra de buena administración, que debiera implementarse cada vez mas en pro de la economía eficiencia y eficacia del sector publico.

Esta ponencia aboga en favor de la existencia dentro de la Unidad de Apoyo Técnico y Profesional permanente y sistemático en materias presupuestarias para los Parlamentarios, de un diseño de trabajo anual que permita facilitar el flujo coordinado y optimo de toda la información recibida de los distintos agentes presupuestarios, especialmente de los encargados de la discusión y aprobación del Presupuesto de la Nación a fin de que los actores que necesiten de ella y del apoyo técnico de la unidad, puedan tener fácilmente acceso a la información requerida en los tiempos requeridos.

Fundamenta su existencia y pretendida coordinación efectiva, el hecho de que el Presupuesto es el principal instrumento de política fiscal de todo Gobierno, y que en él se refleja el carácter y el tamaño del Estado, y es en su debate anual donde esta la oportunidad más propicia para analizar la política fiscal y la marcha pasada, presente y futura del país, por tanto el apoyo de profesionales técnicos en este proceso de ejecución presupuestaria y elaboración de la Ley de Presupuestos de la Nación es fundamental, para lo cual el manejo de la información presupuestaria y económica de manera óptima contribuirá a realizar un análisis exhaustivo y real en pro de la elaboración de la Ley.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria permite verificar que los gastos aprobados sean aplicados correctamente y posibilita una mejor asignación de los egresos del año siguiente.

El poner en práctica un "Programa de Trabajo Anual", facilita el flujo y el canal de información dentro de la Unidad de Apoyo Presupuestario, en su relación con los Parlamentarios, con la máxima autoridad del Área Legislativa, o el Secretario de la Comisión Mixta de Presupuestos, quien debería aprobar y recibir cuenta periódica del cumplimiento del Programa de Trabajo Anual en sus grandes lineamientos y resultados.

Con una Unidad de Apoyo coordinada en su información se optimiza el trabajo de los profesionales que la integran, en cuanto al análisis de esta, la entrega oportuna y eficaz, a los Parlamentarios, a la Comisión Mixta de Presupuestos, y a los agentes internos que utilizan esta información, o necesitan conocerla.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Dirección de Presupuestos (Dipres.cl)**

- Protocolo de Acuerdo
- Programas Mejoramiento Gestión
- Evaluación impacto 2006
- Informe Presupuestario Gobierno Central Consolidado
- Informes ejecución Presupuestaria año 2005
- **Instructivo DIPRES - CGR N° 646** Instruye a las Entidades del Gobierno Central sobre las modalidades de registro e información financiera para el ejercicio año 2006.

### **Leyes Consultadas:**

- Ley de probidad N° 16.653
- Constitución Política de la Republica
- Ley Orgánica de la Administración del Estado
- Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918.-
- Reglamento del Senado de Chile.
- Sr. Guido Williams. Coordinador General de Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo (Biblioteca del Congreso Nacional).La asesoría presupuestaria en el Congreso de EEUU.
  
- Sr. Alejandro Hormazábal (Master en Gestión Publica).
  
- Santiago, marzo 2002.- Reseña Histórica. Congreso Nacional  
Pablo Valderrama Hoyl  
(Jefe de Sección Estudios Biblioteca del Congreso Nacional)

## ANEXOS

# PROTOCOLO DE ACUERDO QUE ACOMPAÑA EL DESPACHO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO 2005

15 de noviembre de 2004

Continuando la práctica establecida en los últimos años, el presente protocolo, suscrito por el Gobierno y parlamentarios integrantes de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, recoge materias surgidas en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 respecto de las cuales existe el interés común y el compromiso de seguir trabajando con posterioridad al despacho del referido proyecto.

Este trabajo lo desarrollará principalmente el Ministerio de Hacienda con la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, con el concurso de la Unidad de Asesoría Parlamentaria del Congreso Nacional. El Gobierno canalizará a la referida Comisión las estadísticas, informes, estudios y propuestas a que hace referencia el presente Protocolo.

### **1.- Transparencia y eficiencia en la gestión financiera pública**

**Responsabilidad fiscal.** El Ejecutivo enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley con medidas adicionales a las aprobadas en 2003 para fortalecer la transparencia y responsabilidad fiscal en Chile. Esta iniciativa recogerá recomendaciones efectuadas por las evaluaciones externas sobre transparencia fiscal en Chile y proposiciones de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, abarcando materias como la homogeneización de las normas sobre gestión financiera entre distintos sectores del gobierno central, el fortalecimiento de la auditoría interna y la racionalización en la gestión de bienes inmuebles públicos.

**Gestión de activos y pasivos financieros.** Se revisarán las disposiciones del D.L. N° 3.653 con el objeto de asegurar que los prepagos de deuda pública que se efectúen con recursos del Fondo de Compensación del Cobre respondan estrictamente a criterios de conveniencia financiera para el Fisco.

**Certificación externa en programas de mejoramiento de la gestión.** En el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), que proporcionan la base para la aplicación de la bonificación por desempeño institucional establecida en la Ley N° 19.553, se aplicará, de manera gradual y compatible con las capacidades de los servicios públicos, una metodología de certificación externa, basada en normas internacionales tipo ISO.

#### **Identificación presupuestaria de inversiones de arrastre.**

Con el objeto de agilizar la ejecución de la inversión pública al comienzo del año fiscal, se modificarán los requisitos para que la identificación presupuestaria de proyectos de arrastre. En particular, se otorgará R/S automático a todos los proyectos identificados o

contratados dentro del último cuatrimestre del año anterior así como a los que al 31 de diciembre hubieren acumulado una ejecución igual o superior al 65%.

## **2.- Temas sectoriales**

### ***Inversión regional***

Para la aplicación de la glosa N° 12 del programa de inversión regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUDERE), la Dirección de Presupuestos definirá, a más tardar en diciembre de 2004, una metodología para efectuar las comparaciones entre 2004 y 2005.

En el caso de las provisiones de los programas de inversión regional consideradas en el presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo sólo se destinarán recursos a los programas de empleo con cargo a la provisión para emergencias del FNDR.

Sólo se traspasarán recursos regionales al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal cuando la solicitud que plantee el Intendente venga acompañada del acuerdo del Consejo Regional respectivo, con indicación de los proyectos a los que se destinarán los recursos.

### ***Desarrollo agropecuario y silvícola***

Se realizará una evaluación de impacto de la bonificación forestal establecida por el D.L. N° 701. Dicha evaluación aportará los antecedentes necesarios para revisar la aplicación obligatoria de mecanismos concursables para la asignación de estas bonificaciones y el plazo de expiración de la normativa.

Se aplicarán las urgencias y procedimientos que sean necesarios para acelerar la tramitación del proyecto de ley sobre bosque nativo, con el objeto de que la ley respectiva esté en condiciones de operar durante el año 2005.

Con el objeto de acelerar el cumplimiento de los compromisos establecidos con la agricultura con motivo de los acuerdos suscritos con el MERCOSUR, el Ejecutivo incrementará los recursos orientados al desarrollo agropecuario en un total de 40 millones de dólares respecto del presupuesto propuesto para el año 2005.

Dicho incremento se dividirá en 15 millones de dólares de incremento en 2005, en base a las flexibilidades presupuestaria con que cuenta el Ejecutivo para la ejecución presupuestaria, y 25 millones de dólares de incremento en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 respecto del Proyecto de Presupuesto para 2005. La distribución de los recursos suplementarios en 2005 será informada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos a más tardar el 31 de enero de 2005.

### ***Subvención educacional diferenciada.***

El Ejecutivo enviará al Congreso Nacional antes de junio de 2005 un proyecto de ley con el objeto de crear una subvención educacional diferenciada con el objeto de elevar la calidad de la educación y el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes provenientes de hogares de menores recursos.

### 3.- Educación superior

Se comprometen los mejores esfuerzos para aprobar en breve plazo el proyecto de ley que autoriza a la Tesorería General de la República a aplicar el mecanismo de compensación tributaria a la cancelación de deudas morosas de crédito universitario en la operación renta, esperándose recaudar por este concepto alrededor de \$ 4.000 millones. Si el impacto de esta medida difiriera significativamente de la cifra citada, el Ministerio de Hacienda dispondrá las adecuaciones financieras que sean necesarias para mantener los niveles proyectados de crédito universitario en 2005.

El Ministerio de Hacienda incorporará al presupuesto del Ministerio de Educación los recursos para el inicio del segundo programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior una vez que haya concluido el proceso de negociación y aprobación del crédito correspondiente con el Banco Mundial.

La Comisión Especial Mixta de Presupuestos incluirá en su agenda de trabajo el análisis de la situación de los programas de becas para la educación superior.

*Apoyo a las micro y pequeñas empresas.* El Ministerio de Hacienda informará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a más tardar en marzo de 2005, de las reasignaciones de recursos, ajustes normativos y diseños programáticos que se efectúen en aplicación de la facultad que se establece en el último inciso del Artículo 4° de la Ley de Presupuestos para 2005. En el ejercicio de esta facultad, el Ejecutivo priorizará el apoyo a nuevos emprendimientos e innovación, la generación de empleos y la amplitud y flexibilidad en las formas de acceso a los apoyos estatales.

#### Estadísticas fiscales

*Estadísticas de ejecución presupuestaria.* Las estadísticas mensuales sobre ejecución del presupuesto del gobierno central se entregarán con un rezago máximo de 30 días respecto del cierre de la mensualidad correspondiente.

*Avances en la aplicación del nuevo marco metodológico de las estadísticas fiscales.* En agosto de 2005 la Dirección de Presupuestos entregará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos un informe de avance sobre la aplicación del nuevo marco metodológico para la elaboración de las estadísticas fiscales.

*Estadísticas de personal del sector público.* El Ministerio de Hacienda iniciará en 2005 la publicación de estadísticas regulares sobre dotaciones de personal en el gobierno central.

*Estadísticas sobre cobertura de programas de empleo con apoyo fiscal.* Durante 2005, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicarán una estadística trimestral con la cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal. Dichas estadísticas incluirán los programas especiales de empleo, directos e indirectos, lo que serán publicados con un rezago no superior a 45 días al término del mes correspondiente.

#### **4.- Comisión permanente de presupuestos**

***Informes sobre gestión financiera en Chile.*** En marzo de 2005 el Ministerio de Hacienda entregará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos copia de los informes sobre materias relacionadas con la gestión financiera pública que actualmente se encuentran elaborando el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos informes serán analizados en la Comisión con el objeto de identificar las medidas adicionales de mejoramiento que sean necesarias.

***Evaluación de la gestión de las instituciones públicas en 2004.*** En mayo de 2005 la Comisión Especial Mixta de Presupuestos efectuará una evaluación de la gestión financiera y el desempeño de las instituciones públicas comprendidas en la Ley de Presupuestos.

Dicha evaluación se apoyará en los Balances de Gestión Integral que dichas instituciones deberán haber entregado para la referida fecha. En junio de 2005 el Director de Presupuestos entregará a la Comisión el Informe de evaluación de la gestión financiera del sector público en 2004 y actualización de proyecciones para 2005.

#### ***Gestión de bienes inmuebles públicos.***

El Ministerio de Hacienda enviará, antes de septiembre de 2005 un informe de avance del proyecto sobre Gestión de Bienes Inmuebles Públicos que se desarrolla con el apoyo del Banco Mundial. Complementariamente, este Ministerio, conjuntamente con el de Bienes Nacionales desarrollará una recopilación de aquellos casos en que la adquisición, mantenimiento y/o enajenación de inmuebles públicos esté sujeta a normas de excepción que dificulten una administración racional del patrimonio del estado, con el objeto de concordar con la Comisión Especial Mixta de Presupuestos las medidas rectificatorias que sean necesarias.

#### ***Respuesta a solicitudes de información y compromisos surgidos en la discusión presupuestaria.***

Una vez despachada la Ley de Presupuestos, el Ministerio de Hacienda, con la colaboración de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso, efectuará una recopilación de las solicitudes de información efectuadas en las diferentes subcomisiones de presupuestos y que no hayan sido respondidas aún por el Ejecutivo y oficiará a los Ministros a objeto de que las respuestas correspondientes se remitan al Congreso Nacional en los plazos acordados o, en su defecto, en un plazo no superior a los 60 días. Dicha recopilación incluirá también los compromisos que hayan asumido formalmente los representantes del Ejecutivo durante la discusión presupuestaria.