

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA CON EL QUE SE INI-
CIA EL PROYECTO DE LEY DE PRESU-
PUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA
EL AÑO 2006.

SANTIAGO, septiembre 13 de 2005

M E N S A J E N° 274-353/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS

I. ANTECEDENTES.

A través de la Ley de Presupuestos del Sector Público el Congreso, como titular de la soberanía popular, otorga al Ejecutivo y a los demás órganos e instituciones del Estado la autoridad legal para aplicar los recursos fiscales. El Presupuesto sintetiza el conjunto de las actividades, programas y políticas que las instituciones que integran el gobierno central llevarán a cabo durante todo un año, debiendo reflejar en la distribución de esos recursos las obligaciones, compromisos y prioridades en las que se debe enmarcar su gestión. El Presupuesto es también la principal herramienta de la política fiscal, expresando las orientaciones de la misma y proporcionando señales claves a los agentes económicos y a la población en general sobre la conducción económica.

Todo lo anterior realza la trascendencia que tiene la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público al Congreso Nacional en la gestión de gobierno.

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006, que someto a la consideración del H. Congreso Nacional, se diferencia de los cinco anteriormente presentados bajo el gobierno que presido. Ello ocurre porque este presupuesto tiene una doble característica: por un lado, se trata del último que habrá

sido preparado por la actual administración y, por otro, será el primer presupuesto que le corresponda aplicar a las autoridades que asuman la conducción del país en marzo próximo.

En su carácter de último presupuesto de la actual administración, el proyecto que se presenta debe asegurar el cumplimiento del conjunto de iniciativas, reformas y metas que mi gobierno comprometió alcanzar en el ejercicio de su mandato. Algunas de esas metas, como el incremento de 120.000 cupos en la educación prebásica para niños y niñas de hogares de escasos recursos, se fijaron para el período 2000-2006 y este presupuesto debe incluir los recursos para completar lo que aún falte. Asimismo, algunas reformas, como la aplicación del régimen de garantías explícitas en salud contenido en el Plan AUGE, se comprometieron en plazos que sobrepasan el de la actual administración, pero el presupuesto de 2006 debe asegurar que se den los pasos necesarios para que la meta se cumpla oportunamente.

Un sello del gobierno que presido ha sido la seriedad de sus compromisos con la ciudadanía, estableciendo metas y plazos precisos para cumplirlas. La revisión de las propuestas contenidas en este Proyecto de Ley de Presupuestos brindará una oportunidad única para rendir cuentas al respecto.

El hecho de que la Ley de Presupuestos que apruebe el H. Congreso Nacional para 2006 sea la primera que le corresponda aplicar a la próxima administración, adquiere particular connotación con la reducción del período presidencial a cuatro años recientemente aprobada por esta misma corporación como parte del paquete de reformas a la Constitución Política. Es así como para las autoridades que asuman en marzo próximo, el presupuesto de 2006 cubrirá los primeros diez meses de su mandato, lo que equivale a poco más de la quinta parte del mismo.

En estas circunstancias adquiere particular relevancia la solidez del estado de las cuentas fiscales y el grado de flexibilidad que admita el presupuesto, pues ambos factores determinarán la posibilidad de que el próximo gobierno pueda aplicar sus prioridades desde los inicios de su mandato.

Ambas preocupaciones respecto del Proyecto del Ley de Presupuestos del Sector Público para 2006 -el cumplimiento de las metas del actual gobierno y los espacios de flexibilidad con que pueda contar el próximo-se suman a los elementos de continuidad en el funcionamiento del estado que un presupuesto debe necesariamente garantizar. Esto se expresa en obligaciones legales y contractuales del sector público y en requerimientos de funcionamiento de las instituciones públicas que sirven a la población.

II. MARCO GLOBAL

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2006 contempla recursos en moneda nacional por \$ 14.763.933 millones y recursos en moneda extranjera convertida a dólares por 2.519 millones de dólares. Estos montos han sido determinados aplicando la regla de política fiscal adoptada por el gobierno que presido de generar anualmente un superávit estructural del gobierno central consolidado equivalente a 1% del Producto Interno Bruto (PIB).

La aplicación de esta regla desde 2001 ha sido ampliamente beneficiosa para el país, permitiendo, al mismo tiempo, dar una señal de disciplina y responsabilidad en la conducción de las finanzas públicas en el mediano plazo y permitir que éstas operaran de modo contracíclico en el corto plazo.

En el período de vigencia de la regla de superávit estructural la economía chilena experimentó un ciclo completo de actividad, sufriendo el embate de una crisis de la economía mundial en 2001-2003, expresada en un deterioro en los términos de intercambio de Chile similar a la de la crisis de 1982-83, y una plena recuperación del precio del cobre, la demanda interna, la inversión y el crecimiento a partir de fines de 2003. A lo largo de este ciclo, las finanzas públicas jugaron el papel contracíclico que se esperaba de la aplicación de la regla de política, generando déficit en 2001-2003 y superávit en 2004 y 2005.

En contraste con quienes en el período de adversidad externa argumentaron que el superávit estructural era un parámetro ficticio, que escondía déficit permanentes, al cabo de seis años de aplicación de esta política, si se incluye la

propuesta contenida en el Proyecto de Presupuesto para 2006, el balance estructural del gobierno central habrá promediado 0,9% del PIB y el balance efectivo promediará la misma cifra, con completa simetría de este último en el comportamiento de las cifras anuales. Ello corresponde exactamente a lo que el gobierno señaló que ocurriría a lo largo del ciclo.

Pero en el período de vigencia de la regla de superávit estructural no sólo se constata su adecuada operación, sino que también su aporte a la estabilización de la economía nacional y al financiamiento de los programas públicos prioritarios para la ciudadanía. En efecto, en contraste con pasados episodios de shock externo, entre 2001 y 2003 la economía pudo seguir creciendo, limitar el aumento del desempleo y sostener el ritmo de crecimiento del gasto social y la inversión pública. Esta trayectoria se ha mantenido con la reversión favorable del ciclo, expresándose en la vuelta de la economía chilena a un crecimiento robusto, tasas históricas de inversión y avances sostenidos en las políticas públicas prioritarias y la aplicación de reformas de largo alcance, como la reforma procesal penal, la jornada escolar completa, el sistema Chile Solidario y el Plan AUGE.

La aplicación de la regla de superávit estructural de 1% del PIB en 2006 permitirá mantener continuidad en la expansión del gasto público y asegurar los recursos para cumplir con las metas comprometidas por el gobierno aún en presencia de una moderación del precio del cobre. En consideración a la gradual respuesta de la oferta mundial de cobre al sostenido crecimiento de la demanda, para 2006 se esperan precios en el entorno de US\$ 1,25/Lb, menores a los niveles actuales. Este factor, unido a un crecimiento más moderado de la demanda interna, significa reducir el crecimiento de los ingresos del gobierno central desde tasas del 12% en 2005 a alrededor de un 1% en 2006.

No obstante lo anterior, en 2006 los ingresos estructurales continuarán creciendo a una tasa cercana al 6% como producto de un mayor crecimiento del PIB tendencial y una mejora en el precio del cobre de largo plazo. Esto permitirá, entonces, que el gasto del gobierno central también pueda expandirse a un ritmo de 6%

en 2006 después de hacerlo al 6,5% en 2005, sin dejar de cumplir con la meta de política fiscal.

II. LAS METAS DE GOBIERNO Y LAS PRIORIDADES DEL PRESUPUESTO

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 mantiene el esfuerzo de construir una nación donde prevalezca la igualdad de oportunidades, una mejor calidad de vida y una mayor participación de todos los chilenos en el desarrollo del país. Para ello se contemplan recursos para cumplir la meta de incrementar en 120.000 los cupos en la educación prebásica, financiar los estudios superiores de aquellos alumnos talentosos pertenecientes al 60% más pobre de la población que ingresen a la universidad en 2006, la creación de 90.000 nuevos empleos con apoyo fiscal y recursos por \$20.000 millones para que, sumados a los que se utilicen vía la franquicia tributaria para capacitación, se capaciten más de un millón de trabajadores en 2006, y puedan enfrentar competitivamente los desafíos del mundo globalizado.

Para seguir avanzando y cumplir con los compromisos asumidos para garantizar la calidad de vida de las familias más desprotegidas y de la ciudadanía en general, el Proyecto de Presupuestos 2006 considera un fuerte crecimiento del gasto social. Los recursos asignados en esta área permitirán incorporar 15 nuevas patologías al Auge, cumplir el compromiso de entregar 676.262 soluciones habitacionales entre 2000 y 2006, erradicar completamente los campamentos catastrados en 1996, financiar la cobertura en régimen de Chile Solidario con las 225 mil familias más pobres del país incorporadas, implementar el Plan Cuadrante de Carabineros en siete ciudades adicionales y acumular un aumento de casi 4.500 carabineros en funciones policiales desde 2004.

El desarrollo integral de todos los chilenos en los diferentes ámbitos de la sociedad y su vida personal han sido también motivo de especial preocupación de mi gobierno. En este contexto, durante 2006 proponemos destinar importantes recursos adicionales para la implementación de la Ley de Matrimonio Civil, los Tribuna-

les de Familia y la recién aprobada Ley de Violencia Intrafamiliar. Asimismo, se incrementan los fondos para la cultura y el desarrollo indígena, y se avanzará en los planes de transporte urbano, lo que permitirá que en 2006 opere plenamente el plan Transantiago en la Región Metropolitana, Biovías en Concepción y el Metro Regional en Valparaíso.

Durante mi gobierno también hemos dado importantes pasos en la modernización de la gestión pública, tanto en materia de transparencia y eficiencia como en lo que se refiere a los recursos humanos. Dentro de ese marco, el Proyecto de Presupuestos para 2006 continuará apoyando el financiamiento de las reformas Procesal Penal y de Salud, así como el proceso de descentralización y fortalecimiento de la Estrategia Digital. Lo anterior se complementará con la tramitación en el Congreso de los proyectos de Transparencia y de Responsabilidad Fiscal, entre otros.

Para que nuestro país se inserte cada vez más exitosamente en una economía cada día más globalizada, por último, resulta fundamental contar con mecanismos que fomenten la innovación y la mayor competitividad en los mercados internos y externos. En esta línea el Proyecto de Presupuestos 2006 constituye el Fondo de Innovación para la Competitividad, a partir de los recursos que entrega el nuevo impuesto específico a la minería, amplía el Programa Chile Emprende, apoya el desarrollo de la institucionalidad económica y regulatoria que requiere el país, e incrementa en 25 millones de dólares el presupuesto para agricultura de acuerdo a lo comprometido con el Congreso Nacional en 2004.

III. RESPONSABILIDAD FISCAL Y MARGEN DE FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

El gobierno que presido ha conducido al país no sólo con firmeza ante las adversidades, sino también con un sentido de responsabilidad respecto del futuro. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 es expresión clara de ello y la administración que asumirá en marzo próximo podrá constatarlo.

En efecto, como producto de la aplicación de la regla de superávit estructural, entregaremos la administración del estado con una solidez sin precedentes en sus finanzas públicas. En

efecto, de aprobarse el Proyecto propuesto por el Ejecutivo y si se cumplen las proyecciones en que éste se basa, en 2006 se generará un superávit de 2,3% del PIB. Esto significará reducir la deuda pública a un mínimo histórico inferior al 8% del PIB y recuperar plenamente el Fondo de Compensación del Precio del Cobre hasta sus niveles previos a la crisis asiática.

Lo anterior significa que la próxima administración podrá iniciar su gestión sin presiones ni desequilibrios del lado fiscal que interfieran sobre sus prioridades. Las proyecciones para el período 2007-2009 indican, además, que la política del gobierno que presido de programar su acción de manera de cumplir con proyectos, metas y reformas comprometidas dentro de su mandato se traducirá en compromisos decrecientes de gasto público a partir de 2007.

Sin embargo, cuando un gobierno inicia su gestión con un presupuesto ya aprobado no es suficiente con la ausencia de presiones fiscales inmediatas o próximas; también es necesario contar con la flexibilidad necesaria para asignar recursos públicos a las nuevas prioridades.

Con este objeto, de manera compatible con el marco de política fiscal que lo sustenta, el Proyecto de Presupuesto contempla un margen extraordinario de flexibilidad de 300 millones de dólares en 2006. Este margen de flexibilidad está compuesto de una Provisión para Distribución Suplementaria por el equivalente a 230 millones de dólares en el Tesoro Público, una autorización para reasignar recursos entre partidas por el equivalente a 50 millones de dólares, y un saldo de recursos sin asignar de 20 millones de dólares en el Fondo Nacional de Innovación.

Tratándose de una situación de excepción que involucra ceder facultades de las actuales autoridades y parlamentarios a las próximas autoridades del Ejecutivo y buscando asegurar que este margen de flexibilidad no debilite la disciplina fiscal, se han establecido plazos para el ejercicio de estas facultades y procedimientos para que se informe al H. Congreso Nacional sobre su aplicación.

El mecanismo de flexibilidad presupuestaria propuesto constituye una absoluta innova-

ción en la estructura del presupuesto público en el contexto de un cambio de gobierno y contrasta con los severos desequilibrios con que el régimen militar entregó las finanzas públicas al gobierno democrático que asumió en marzo de 1990. Esta iniciativa constituye así un aporte del actual gobierno a la profundización de la democracia en Chile y una expresión de la responsabilidad con que éste ha gestionado las finanzas públicas.

Someto de este modo a la consideración del H. Congreso Nacional el presente Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2006. Lo hago con la profunda satisfacción que entrega la seguridad de honrar los compromisos contraídos con el país, con el orgullo de haber fortalecido el papel que un presupuesto tiene en el funcionamiento de la democracia y con la convicción de estar actuando con responsabilidad frente a las futuras generaciones.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Cálculo de ingreso y estimación de gastos.

El artículo 1°, contiene el cálculo de ingresos y la estimación de los gastos del Presupuesto del Sector Público, que conforman los presupuestos de ingresos y gastos del Fisco y de los servicios e instituciones regidos por la Ley de Administración Financiera del Estado. El total neto asciende a \$ 14.763.933 millones y de 2.519 millones de dólares.

En el subtítulo Gastos en Personal, de cada uno de los presupuestos de los servicios e instituciones que se proponen, se incorpora el efecto año de los mejoramientos sectoriales y generales aprobados en anualidades anteriores y en la presente y, en su caso, las provisiones correspondientes, lo que se refleja en la cifra pertinente en moneda nacional contenida en el artículo 1°.

2. Ingresos y programas.

El artículo 2°, incluye el cálculo de los ingresos generales de la Nación y la estimación de los programas de gastos en subsidios, operaciones complementarias, servicio de deuda y transferencias de aportes fiscales a los orga-

nismos que aprueban presupuesto en esta ley. Este agregado presupuestario, denominado Tesoro Público, presenta niveles de ingresos y gastos del orden de \$ 12.387.127 millones y US\$ 2.438 millones.

3. Autorización para contraer obligaciones financieras.

El artículo 3° tiene como propósito autorizar al Presidente de la República para contraer, hasta por el monto que se señala, obligaciones de carácter financiero en el exterior o en el país. Por las características de este tipo de operaciones en cuanto al plazo de los compromisos que se contraen, resulta indispensable que este artículo sea aprobado por el H. Congreso Nacional con quórum calificado, según lo dispuesto en el artículo 60, N° 7 de la Constitución Política de la República.

Los artículos siguientes proponen disposiciones complementarias sobre materias de orden presupuestario.

4. Limitaciones de gastos.

El artículo 4° se refiere a limitaciones al gasto, en cuanto a que sólo en virtud de ley puede incrementarse la suma de determinados conceptos de egresos corrientes. Asimismo, se dispone similar exigencia respecto de gastos en inversión, cuando se haya alcanzado el 10% por sobre la suma aprobada en esta ley para esos fines, sin perjuicio de las excepciones o exclusiones que establece. Con ello, se dá cumplimiento al inciso tercero del artículo 26 del decreto ley N° 1.263, del 1975, en cuanto a que en la Ley de Presupuestos corresponde fijar limitaciones al gasto y las exclusiones y autorizaciones de su variación que procedan. Adicionalmente, se incorpora un párrafo que perfecciona las limitaciones del nivel de gasto, disponiendo que aquel monto en que se disminuya la suma determinada conforme al inciso primero de la disposición (gasto corriente), para incrementar las cantidades a que se refiere su inciso tercero (gasto de capital), constituirá una reducción definitiva del nivel autorizado en el citado inciso primero.

5. Identificación de proyectos.

El artículo 5° dispone que los procedimientos de identificación de proyectos de inversión a que deben someterse los servicios e instituciones, serán aplicables igualmente a la adquisición de los inmuebles que señala.

6. Licitaciones.

El artículo 6° regula los procedimientos de licitación a que estarán afectos los servicios públicos para adjudicar durante el año 2006 la realización de estudios para inversiones y proyectos de inversión, distinguiendo, en relación a sus montos, la utilización de licitación pública o privada.

7. Transferencias.

El artículo 7° tiene como objetivo posibilitar el resguardo del interés fiscal, al facultar a la autoridad correspondiente para que, en los decretos que dispongan transferencias de recursos, se puedan incorporar condiciones de uso o destino de éstos e información periódica sobre su aplicación y reintegros cuando corresponda. Se incorpora también un inciso que no permite que con las transferencias que constituyan asignaciones globales a unidades de un servicio o a programas ejecutados total o parcialmente por éste, se destinen recursos para gastos en personal y bienes y servicios de consumo, excepto aquellos que estén expresamente autorizados en el respectivo presupuesto.

8. Prohibiciones.

El artículo 8° prohíbe a los organismos y servicios públicos, la adquisición, arrendamiento o construcción de viviendas destinadas a sus funcionarios, con las excepciones que se señalan.

9. Autorizaciones.

El artículo 9° somete a autorización previa de la cartera de Hacienda aquellas operaciones que consigna, las que, como consecuencia de sus formas de pago, comprometen recursos para ejercicios futuros, constituyéndose en limitante a la asignación de recursos en tales ejercicios. En esta oportunidad, se incorpora una exigencia adicional a las operaciones de

tal tipo que realicen las municipalidades, en cuanto a que no se podrán incorporar a las reguladas en dicha norma, bienes inmuebles de uso público y los demás que se señalan.

10. Flexibilizaciones de dotaciones máximas.

Mediante el artículo 10 se establece un mecanismo de flexibilización de las dotaciones máximas de personal, permitiendo reasignar dotación entre servicios de cada ministerio sin que se pueda superar la dotación total del conjunto de aquellos. Adicionalmente, se otorga la facultad de reasignar recursos con tal objeto.

11. Cargos vacantes.

El artículo 11 regula la provisión de cargos vacantes durante el año 2006, a fin de coadyuvar al financiamiento del pago de bonificaciones por retiro voluntario originadas en la ley N° 19.882, que deberá efectuarse durante el año.

12. Reemplazo de personal.

A través del mecanismo propuesto en el artículo 12, se persigue posibilitar el reemplazo del personal contratado que, por cualquier causa, no pueda desempeñar su cargo por un periodo de treinta días corridos. El objetivo de esta norma es evitar la disminución de servicios causada por tales ausencias, estableciéndose en la misma disposición el resguardo de mayores gastos y el procedimiento de justificación de tales reemplazos.

13. Alta Dirección Pública.

En el artículo 13 se propone un procedimiento para la provisión de los cargos de Alta Dirección Pública, regulados en la norma que se cita de la ley N° 19.882, precisando cuales son los mecanismos e instancias más idóneas, públicas y de menor costo, en los cuales incluir toda la información relativa a los procesos de selección de los respectivos cargos y los requisitos exigidos, sin apartarse del espíritu que informa la citada norma.

14. Vehículos.

En el artículo 14, al igual que en años anteriores, se regula la adquisición y arrendamiento de los vehículos motorizados que señala, como también el procedimiento para reasignar dotación de vehículos entre los servicios dependientes de un mismo ministerio, sin alterar la dotación máxima total de la respectiva cartera.

15. Ingresos y programas.

El artículo 15 regula, sin innovar respecto de ejercicios anteriores, el destino del producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales que, de acuerdo a sus facultades, efectúe durante el año 2006 el Ministerio de Bienes Nacionales.

16. Informaciones al Congreso.

En el artículo 16 se ratifica que la Dirección de Presupuestos deberá proporcionar a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial de Presupuestos, información relativa a la ejecución del presupuesto, deuda pública y del Banco Central, copia de los balances y estados financieros de las empresas del Estado y demás que señala.

17. Autorizaciones para efectuar ciertas operaciones.

En el artículo 17 y en concordancia con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 19.908 se solicita autorización por el monto que se señala para efectuar las operaciones autorizadas y reguladas en dicho artículo 5°.

18. Sustitución de pagarés.

El artículo 18 tiene como objetivo sustituir pagarés emitidos acorde con el artículo 75 de la ley N° 18.768, por pagarés o bonos emitidos por la Tesorería General de la República. Dicha operación y sus respectivos canjes se sujetarán al procedimiento que se determine por uno o más decretos supremos del Ministerio de Hacienda.

19. Afiliaciones a organismos internacionales.

En el artículo 19 se propone un procedimiento autorizatorio destinado a centralizar la procedencia y gasto inherente producto de la afiliación o incorporación de los organismos públicos a diferentes organismos internacionales, radicándolo en el ministerio del ramo y en la cartera de Relaciones Exteriores.

20. Ejercicios presupuestarios.

El artículo 20 identifica los mecanismos reglamentarios y administrativos necesarios para la ejecución del presupuesto del Sector Público para el año 2006.

21. Vigencia.

Finalmente el artículo 21 fija la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, con la excepción que señala.

De acuerdo al plazo que establece la disposición constitucional señalada precedentemente, someto a vuestra consideración el siguiente