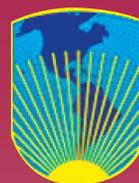




GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS



*Banco Interamericano
de Desarrollo*

El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización

Septiembre 2005

El documento “El proceso presupuestario en Chile, aspectos generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización”, es una de las acciones del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión de Presupuestos por Resultados¹, desarrollado en el marco del convenio de Cooperación Técnica Regional entre la República de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dicho Programa beneficia a los gobiernos nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es desarrollar en los países participantes, la capacidad institucional para generar y utilizar en el proceso presupuestario información relativa a los resultados de las acciones gubernamentales, a través del conocimiento, análisis y difusión de la experiencia de Chile en la implementación de su sistema de control de gestión bajo conceptos de presupuesto por resultados.

La elaboración de éste documento fue dirigida por la DIPRES y contó con la valiosa participación del consultor Sr. Edmundo Beteta. Para su desarrollo se realizó una acuciosa revisión de estudios, leyes y documentos referidos al sistema presupuestario.

¹ Las opiniones y visiones contenidas en este documento son de responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Diagramación e Impresión:
Maval

Índice

Introducción	5
I. Proceso presupuestario, Marco Legal y Actores Institucionales	7
1. Calendario presupuestario	8
2. Actores institucionales y atribuciones legales en el proceso presupuestario	9
II. Aspectos centrales en la modernización del sistema presupuestario	17
1. Reformas y Avances en Transparencia Fiscal y Gestión Financiera	17
1.1. Definición y observancia de una regla de política fiscal.....	17
1.2. Creciente difusión de información y adecuación de las Estadísticas Fiscales a estándares internacionales.....	19
1.3. Mejoras en el marco legal de la administración presupuestaria.....	21
1.4. Sistema de Información y Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER).	23
2. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados	23
2.1. Indicadores de desempeño.....	23
2.2. Evaluación de programas e instituciones.....	24
2.3. Presentación de programas a financiamiento. Formato estándar / Fondo central de recursos para prioridades gubernamentales.....	25
2.4. Programas de mejoramiento de gestión.....	25
2.5. Balance de gestión integral.....	26
III. Reflexiones finales	27
Referencias	28

El Proceso Presupuestario En Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos De Modernización

Introducción

Este documento expone las características centrales del sistema presupuestario en Chile. Se identifica en el primer capítulo el marco legal en que se desarrolla, los actores institucionales participantes y sus responsabilidades y atribuciones. El segundo capítulo describe los aspectos de modernización en la gestión del sistema incorporados en los últimos años y sus principales resultados.

1 Proceso presupuestario, Marco Legal y Actores Institucionales

Chile se rige por un régimen presidencialista, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado. Además de la Constitución Política, destacan otras leyes que regulan el proceso presupuestario, como la Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N° 2.421) y el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). La DIPRES es una agencia dependiente del Ministerio de Hacienda y coordina la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado.

La ley de carácter anual más relevante es la Ley de Presupuestos, que incluye a las instituciones del Gobierno Central, las que se pueden clasificar en tres tipos de entidades:

- Instituciones centralizadas: Organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado y aquellos que actúan con la personalidad jurídica y los bienes y recursos del Fisco. Incluyen Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios centralizados, dependientes del Presidente a través del Ministerio respectivo².
- Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: Poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas constitucionales especiales. Incluyen: Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Fuerzas Armadas y de Orden, y Ministerio Público.
- Instituciones descentralizadas: Servicios o agencias públicas organizadas como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionan con el Presidente a través de un Ministerio.

A continuación se caracteriza el proceso presupuestario definiendo, en primer lugar, los principales hitos del ciclo presupuestario durante el año, y en segundo lugar, las atribuciones de los actores institucionales que participan en las etapas de formulación, discusión – aprobación, ejecución y evaluación.

² "Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de la Administración del Estado", Arts. Nos. 19 y 26.

1. Calendario presupuestario

El cuadro 1 contiene las principales actividades que se realizan en el ciclo presupuestario durante el año calendario³.

Cuadro 1: Calendario presupuestario

CICLO PRESUPUESTARIO	
Enero	- Recolección final de información de la ejecución presupuestaria año t-1
Febrero	- Presentación de estadísticas de la ejecución presupuestaria año t-1
Marzo	- Preparación de la evaluación de la ejecución financiera año t-1
Abril	- Evaluación de la gestión financiera año t-1
Mayo	- Evaluación de gastos inerciales
Junio	- Entrega al Congreso de informe de la evaluación de la gestión financiera año t-1 y actualización de la proyección año t
Julio	- Envío a Ministerios de instrucciones para la formulación del presupuesto y marco presupuestario - Ministerios entregan su petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes utilizando un Formato Estándar/Marco Lógico
Agosto	- Comisiones Técnicas entre DIPRES y Ministerios - Establecimiento de supuestos macroeconómicos basados en información de expertos independientes - Determinación de recursos disponibles por sobre el gasto inercial
Septiembre	- Distribución de recursos disponibles (por sobre el gasto inercial) a iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes - Reuniones bilaterales con Ministros, acuerdo en Reasignaciones - Envío del Presupuesto al Congreso
Octubre	- Presentación del Estado de la Hacienda Pública por parte del Ministro de Hacienda, informando sobre la Política Macroeconómica - Presentación Informe de Finanzas Públicas al Congreso - Análisis del Presupuestos por Sub-Comisiones - Borrador de Protocolo de Acuerdo
Noviembre	- Votación de Ley de Presupuestos en Comisión de Presupuestos, Cámara de Diputados y Senado - Firma de Protocolo de Acuerdo
Diciembre	- Promulgación de Ley de Presupuestos - Cierre del año fiscal

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

³ El cumplimiento de este ciclo se apoya en instrumentos que sirven tanto para la rendición de cuentas sobre la gestión financiera y el desempeño de las instituciones públicas como para la formulación del presupuesto y el monitoreo de su ejecución. Dichos instrumentos – evaluaciones de programas, balances de gestión de las instituciones públicas, informes de estadísticas de las finanzas públicas, regla de política fiscal o Balance Estructural del Sector Público, entre otros - se han incrementado, rediseñado y sistematizado durante los últimos años, por lo que se describen en el capítulo II.

2. Actores institucionales y atribuciones legales en el proceso presupuestario

El proceso presupuestario en Chile incluye cuatro etapas fundamentales: Formulación, Aprobación y Discusión, Ejecución y Evaluación. Esta sección describe, las atribuciones que las leyes asignan a los principales actores institucionales que intervienen en cada una de ellas⁴.

ETAPA: FORMULACIÓN	
Actores involucrados en esta etapa del proceso	
<ul style="list-style-type: none"> • DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES) DEL MINISTERIO DE HACIENDA • MINISTRO DE HACIENDA • PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA • MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN) • OFICINAS DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS 	
Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades	
DIPRES	<p>La Dirección de Presupuestos es un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del Presupuesto de la Nación, y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales (Art. 1, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960).</p> <p>También se le define como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria (Art. 15, DL 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975)</p> <p>La Dirección de Presupuestos tiene las siguientes funciones específicas (Art.2, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar al Ministro de Hacienda sobre el límite a que pueden llegar los gastos públicos agregados, las diversas partidas y capítulos durante el período presupuestario siguiente. • Preparar las instrucciones y normas que debe seguir el Sector Público en el proceso de formulación de presupuestos y asesorar a los servicios e instituciones en la preparación de sus anteproyectos de presupuestos. • Preparar anualmente el Proyecto de Presupuestos, mediante el examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, que luego son sometidas a consideración del Ministro de Hacienda. • Proponer anualmente, en el Proyecto de Presupuestos corriente y de capital del Fisco, el número y denominación de los ítemes de Ingresos y Gastos para los efectos de su presentación al Congreso Nacional. • Solicitar y proporcionar tanto a los Servicios Fiscales como a las Instituciones Descentralizadas, información que facilite la formulación de los presupuestos. • Requerir, sistematizar y procesar, en la formulación de presupuestos anual, información acerca de los objetivos e indicadores de gestión, así como de evaluación de programas públicos e instituciones de la Administración del Estado, promoviendo una mejor utilización de los recursos del Estado.

⁴ Esta sección sigue los estudios del proceso presupuestario de Millán, I. (2001) y Beteta (2003).

ETAPA: FORMULACIÓN

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

MINISTRO DE HACIENDA	<p>El Ministro de Hacienda tiene la responsabilidad de especificar el calendario de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos, lo que permite coordinar las acciones de los servicios entre sí y con las administraciones regionales y locales (Art. 13, DL 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975).</p>
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	<p>De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile, corresponden al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado (Art. 24), siendo su atribución especial concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas (Art. 32). En particular, la Constitución otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado (Art. 62).</p> <p>Además, corresponde al Presidente la estimación del rendimiento de los recursos que contempla la Ley de Presupuestos, y de los nuevos gastos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, previo informe de los organismos técnicos respectivos (Art. 4).</p>
MIDEPLAN	<p>MIDEPLAN es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República y con los Intendentes Regionales en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional, respectivamente (Art. 1, Ley N° 18.989, Ministerio del Interior, 1990).</p> <p>En lo referente a la formulación del Presupuesto Público, corresponde a este Ministerio (Art. 2, Ley N° 18.989, Ministerio del Interior, 1990):</p> <ul style="list-style-type: none">• Proponer anualmente al Presidente de la República las metas de inversión pública regional y sectorial, necesarias para la preparación del proyecto de Ley de Presupuestos de ingresos y gastos de la nación;• Coordinar, con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, los proyectos de presupuestos anuales que presentan los Ministerios, Intendencias, instituciones descentralizadas y empresas del Estado;• Colaborar con los Ministerios del Interior y Hacienda en la preparación del proyecto de presupuestos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
OFICINAS DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS	<p>Es función de estas Oficinas de Presupuesto, preparar oportunamente los proyectos de Presupuestos Corrientes y de Capital de los capítulos correspondientes a cada Ministerio. Para este efecto, deben calcular detalladamente los gastos normales de los servicios, de acuerdo con los antecedentes de contabilidad de los mismos, y consultar las alteraciones presupuestarias que resulten de nuevos programas indicados por los Jefes de Servicios. El proyecto de presupuestos así elaborado debe incluir las justificaciones, observaciones y demás especificaciones que solicite la Dirección de Presupuestos (Art.12, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960).</p>

ETAPA: DISCUSIÓN Y APROBACION

Actores involucrados en esta etapa del proceso

- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (DIPRES)
- CONGRESO NACIONAL: COMISION MIXTA ESPECIAL DE PRESUPUESTO
- INSTITUCIONES PÚBLICAS

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	Según la Constitución, el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que tal Ley debe empezar a regir (Art.64 Constitución Política).
DIPRES	DIPRES debe asesorar al Ministro de Hacienda en la discusión parlamentaria de los proyectos de presupuestos (Art.2, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960). Según la ley N° 19.896 de 2003 (Art. 6°) se debe entregar al Congreso, además del proyecto de ley, un Informe sobre Finanzas Públicas, que incluirá una síntesis del programa financiero (proyección de ingresos y gastos para tres años).
CONGRESO NACIONAL	<p>El proyecto de Ley de Presupuestos debe ser estudiado e informado por una Comisión Especial Mixta de Presupuestos, integrada por igual número de Diputados y Senadores de las Comisiones de Hacienda, y presidida por un Senador escogido por acuerdo de sus miembros. (Art. 19, Ley N° 18.918, 1990). Esta Comisión Especial de Presupuestos tiene carácter permanente desde el año 2003 (Artículo Único, Ley N° 19.875, 2003).</p> <p>La Comisión Especial de Presupuestos designa subcomisiones, para el estudio de las diversas Partidas Presupuestarias (Art. 19, Ley N° 18.918, 1990). Cada subcomisión emite un informe completo respecto de las Partidas de su competencia. La Comisión Especial de Presupuestos debe informar a la Cámara de Diputados –Cámara de origen del proyecto- en el término de 15 días seguidos, o entregar los antecedentes en ese plazo, en el estado en que se encuentren, salvo acuerdo de prórroga otorgado por tal Cámara (Art. 208, Reglamento del Senado). Este informe debe ser enviado también al Senado. Una vez recibido el Proyecto de Ley de Presupuestos desde la Cámara de Diputados, el Senado dispone de 15 días para despacharlo y devolverlo a su Cámara de origen (Arts. 208 y 209, Reglamento del Senado).</p> <p>El Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, a excepción de aquéllos establecidos por leyes permanentes. El Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, simultáneamente, las fuentes de recursos requeridos para financiar dicho gasto (Art. 64, Constitución Política).</p> <p>El Presupuesto del Sector Público debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1 de Diciembre del año anterior a su vigencia (Art. 14, Decreto Ley 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975).</p>
INSTITUCIONES PÚBLICAS	El Congreso Nacional tiene la atribución de solicitar la información y antecedentes relacionados con la discusión presupuestaria. Las entidades del sector público acuden a explicar los fundamentos de su propuesta de presupuesto.

ETAPA: EJECUCION - EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

Principales Actores involucrados

- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (DIPRES)
- OFICINA DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS
- SERVICIO DE TESORERÍAS
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- CONGRESO NACIONAL

Principales funciones y/o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

DIPRES	<p>La Dirección de Presupuestos tiene las siguientes funciones específicas en esta etapa (Art.2, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960):</p> <ul style="list-style-type: none">• Publicar y distribuir la Ley de Presupuestos y otros documentos relacionados con sus actividades;• Preparar para la aprobación del Ministro de Hacienda las normas para la ejecución de los Presupuestos del Sector Público;• Dictar normas y establecer procedimientos generales de organización y operación;• Informar los Decretos de Fondos antes de ser firmados por el Ministro de Hacienda, especialmente las asignaciones de gasto en que se subdividen los ítemes, para efectos de la ejecución del Presupuesto;• Informar al Ministro de Hacienda respecto de los actos administrativos que comprometan el crédito público, como asimismo la tramitación y uso de los diferentes créditos;• Solicitar y proporcionar tanto a los Servicios Fiscales como a las instituciones descentralizadas, información tendente a facilitar la ejecución del Presupuesto⁵;• Promover, identificar y preparar proyectos de inversión del sector público;• Perfeccionar las técnicas y métodos presupuestarios, y promover su implantación;• Elaborar estudios económicos sobre temas de incidencia en el manejo de las finanzas públicas;• Asesorar a los Ministerios en la organización y coordinación de los diferentes servicios públicos de su dependencia.• Coordinar programas anuales de la legislación de iniciativas del Ejecutivo, e informar de los aspectos económicos, financieros y administrativos de los proyectos de ley que presenten los diferentes Ministerios, en especial los que se refieren a la creación, organización, financiamiento, coordinación, supresión o cualquier modificación estructural de los distintos servicios públicos.
OFICINA DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS	<p>Las Oficinas de Presupuestos deben velar porque la ejecución del Presupuesto se realice de acuerdo con las finalidades que señala la ley y, según las instrucciones impartidas por DIPRES en relación al ritmo y prelación con que deben autorizarse los gastos públicos (Art.12, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960).</p>

⁵ Los antecedentes posibles de solicitar fueron detallados en la etapa de formulación.

ETAPA: EJECUCION –EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

SERVICIO DE TESORERÍAS	<p>El Servicio de Tesorerías tiene a su cargo la función recaudadora de todos los ingresos del Sector Público, a excepción de las entradas propias de los servicios. Asimismo, el Servicio de Tesorerías debe proveer al sector público los fondos para efectuar los pagos de obligaciones, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos. (Art.30, DL 1.263 de 1975). El Servicio de Tesorerías está compuesto de una Tesorería General, trece Tesorerías Regionales y veintiún Tesorerías Provinciales, todas ellas dependientes del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Las principales funciones específicas del Servicio de Tesorerías son (Art. 2, DFL 5, Ministerio de Hacienda, 1963):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recaudar los tributos y demás entradas, tanto fiscales como de otros servicios públicos, además de conservar y custodiar los fondos recaudados, las especies valoradas y demás valores a cargo del Servicio; • efectuar la cobranza coactiva sea judicial, extrajudicial o administrativa de: Impuestos fiscales en mora con sus intereses y sanciones; multas aplicadas por autoridades administrativas; créditos fiscales a los que la ley dé el carácter de impuesto para efectos de recaudación; los demás créditos cuyo objetivo sea dar cumplimiento a obligaciones tributarias cuya cobranza se encomiende por Decreto Supremo; • efectuar el pago de las obligaciones fiscales, y en general, de las entidades del Sector Público; • centralizar los fondos de los Servicios e Instituciones en la cuenta única del Servicio de Tesorería, en el Banco del Estado de Chile, de acuerdo con las normas establecidas (DFL 1, de 1959). • distribuir los fondos fiscales entre las diversas oficinas pagadoras del Servicio, de acuerdo con las necesidades y las disposiciones legales y reglamentarias; • efectuar emisiones de bonos u otras obligaciones que las leyes y decretos dispongan; aceptarlos o endosarlos, ordenar su colocación y distribuir los valores que se obtengan.
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	<p>De acuerdo a la Constitución Política de la República, una de las atribuciones especiales del Presidente de la República es cuidar la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión en conformidad con la legislación vigente (Art. 32). El Presidente, con la firma de todos los Ministros del Estado, puede decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables de la población nacional, derivadas –entre otras causas- de calamidades públicas o del agotamiento de los recursos destinados a mantener ciertos servicios, que no pueden paralizarse sin perjuicio para el país. El total de pagos realizados con tal objetivo no puede exceder, anualmente, el 2% de los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos.</p> <p>Cabe agregar que la Constitución (Art. 62) otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos.</p>
CONGRESO NACIONAL	<p>La Comisión Especial Mixta de Presupuestos podrá seguir funcionando para el solo efecto del seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario (Art. Único, Ley 19.875, 2003).</p>

ETAPA: EVALUACIÓN, CONTROL Y AUDITORÍA

Principales Actores involucrados

CONTROL INTERNO:

- CONTROLES JERÁRQUICOS
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (DIPRES)
- OFICINAS DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS
- UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA
- CONSEJO DE AUDITORIA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

CONTROL EXTERNO:

- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- CONGRESO NACIONAL: CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

CONTROL INTERNO	Corresponde al poder Ejecutivo la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y el logro de las metas programadas para los servicios públicos (Art. 52, DL 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975).
CONTROLES JERÁRQUICOS	La ley establece que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control debe extenderse a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, así como también a la legalidad y oportunidad en las actuaciones (Art. 11, Ley N° 18.575, Ministerio del Interior, 1986). Cada Servicio Público debe estar a cargo de un jefe superior (Director) a quien corresponde, entre otras tareas, organizarlo, administrarlo, controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos, además de responder de su gestión (Art. 28, Ley N° 18.575, Ministerio del Interior, 1986).
DIPRES	<p>DIPRES está encargada de regular y supervisar la ejecución del gasto público (Art. 15, Decreto Ley 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975). Sus principales funciones en esta etapa del proceso presupuestario son (Art.2, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960):</p> <ul style="list-style-type: none"> • solicitar y proporcionar tanto a los Servicios Fiscales como a las instituciones descentralizadas, informaciones tendientes a facilitar el control de los presupuestos⁶; • coordinar, supervisar y propender al perfeccionamiento de las actividades de organización y métodos de los servicios fiscales e instituciones descentralizadas; • realizar estudios destinados a aumentar la eficiencia de la Administración Pública, proponer las soluciones pertinentes y asesorar en la aplicación de ellas; • generar, difundir y proporcionar al Congreso Nacional información periódica sobre las finanzas públicas del país; • orientar y supervisar la elaboración de balances anuales de la gestión operativa y económica, y del cumplimiento de objetivos y metas, fijados a órganos de la Administración del Estado • realizar los estudios e investigaciones que considere necesarios para una mejor asignación y utilización de los recursos financieros del Estado. • Responsabilidad de evaluar programas públicos, integrar los resultados de las evaluaciones al ciclo presupuestario y establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados.
OFICINA DE PRESUPUESTO EN LOS MINISTERIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Las Oficinas de Presupuesto deben (Art.12, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960) registrar y elaborar la información necesaria para poder determinar en cualquier momento el estado financiero de los diversos servicios fiscales de cada Ministerio.

⁶ Los antecedentes posibles de solicitar fueron detallados en la etapa de formulación.

ETAPA: CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORIA

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA	En términos generales las Unidades de Auditoría Interna pretenden dar apoyo al proceso de decisiones de un Ministerio, empresa pública, servicio adscrito o gobierno regional, calificando y evaluando el grado de eficacia, eficiencia y economía con el cual se manejan los recursos institucionales y se alcanzan los propósitos de la organización (Ministerio Secretaría General de la Presidencia “Bases para la Creación de Unidades de Auditoría Interna”, Documento N° 6 y “Bases para la Creación de Unidades de Auditoría Interna en los Gobiernos Regionales”, Documento N° 9).
CONSEJO AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO (CAIGG)	Órgano que debe efectuar proposiciones en cuanto a formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, que tiendan a fortalecer tanto la gestión como el debido uso de los recursos públicos asignados, para el cumplimiento de los programas y responsabilidades institucionales de los órganos de la Administración del Estado (Decreto 12, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 1997, Art. 1). El CAIGG depende actualmente del Ministerio de Hacienda.
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	<p>Las funciones principales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia son coordinar y asesorar al Presidente de la República, al Ministro del Interior y demás Ministros, proveyéndoles de la información y análisis político-técnico necesarios para la toma de decisiones (Art. 1, Decreto 7, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1991).</p> <p>En particular, algunas de las funciones del Ministro son prestar asesoría en materias políticas, jurídicas y administrativas; propender a una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno; efectuar estudios y análisis de corto y mediano plazo relevantes para la toma de decisiones políticas; informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado (Art. 4, Decreto 7, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1991).</p> <p>En tanto, una de las principales funciones de la División de Estudios es evaluar permanentemente la situación de las diversas áreas de las políticas públicas (Art. 11, Decreto 7, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1991).</p>

ETAPA: CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORIA

Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

CONTROL EXTERNO

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	<p>La Constitución Política de la República de Chile (Art. 87) y la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2.421, Ministerio de Hacienda, 1964, Arts. 1 y 7) la definen como un organismo autónomo -independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas de Estado- que debe:</p> <ul style="list-style-type: none">• ejercer el control de la legalidad de los actos de Administración;• fiscalizar el ingreso e inversión de fondos del Fisco, de municipalidades, y demás organismos y servicios que determine la ley;• examinar y juzgar todas las cuentas de los empleados que custodian administran, recaudan o invierten rentas, fondos o bienes fiscales, municipales o de beneficencia pública;• examinar y juzgar las cuentas de toda persona o entidad que debe rendir a la Contraloría o que está sometida a su fiscalización;• llevar la contabilidad general de la Nación;• pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los Decretos Supremos y las Resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría;• vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo (que rige el desempeño de los funcionarios públicos).
CONGRESO NACIONAL	<p>Según la Constitución Política de la República (Art. 48), la Cámara de Diputado debe fiscalizar los actos del gobierno. Son atribuciones exclusivas del Senado:</p> <ul style="list-style-type: none">• Conocer las acusaciones que la Cámara de Diputados entable, en concordancia a lo definido en el Art. 48 anteriormente descrito. En tal sentido, el Senado resuelve como jurado y se limita a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.• Decidir si ha o no lugar la admisión de acciones judiciales que cualquier persona decida iniciar en contra de algún Ministro de Estado.

2 Aspectos centrales en la modernización del sistema presupuestario

En el marco del compromiso del país por avanzar en los objetivos centrales del sistema presupuestario - disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos; eficiencia en el uso de los recursos y transparencia fiscal-, se han realizado diversas innovaciones durante los últimos años. Este capítulo describe, como elementos claves de modernización, las reformas más relevantes emprendidas en los ámbitos de transparencia fiscal y gestión financiera del Estado, y sus principales resultados, y el conjunto de instrumentos que conforman el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

1. Reformas y Avances en Transparencia Fiscal y Gestión Financiera

El proceso de modernización de la administración financiera ha permitido ampliar la transparencia fiscal según los estándares de diversos organismos internacionales que en los últimos años evaluaron las prácticas presupuestarias en el país⁷, reforzando la disponibilidad y apertura de información en las distintas fases del ciclo presupuestario, la rendición de cuentas y los estándares existentes en materia de probidad de la gestión pública.

Esta sección resume, en primer lugar, la aplicación de una regla de política fiscal de balance estructural. A continuación, la reforma en el sistema de información de estadísticas fiscales. En tercer lugar, se enuncian cambios relevantes en el marco legal en áreas relevantes de transparencia de la administración financiera y gestión pública (tales como los gastos reservados, la información de instituciones de defensa, entre otras). Finalmente, se describe el sistema de gestión financiera del Estado (SIGFE), actualmente en proceso de implementación.

1.1. Definición y observancia de una regla de política fiscal

Desde 2001, la política fiscal se guía por una regla sustentada en el logro de un superavit estructural equivalente a un 1% del PIB. El Balance Estructural del Sector Público (BESP) se define como el balance que existiría si la actividad económica y el precio del cobre se ubicaran en una trayectoria de mediano plazo. Para obtener el balance estructural se corrigen los ingresos tributarios por la brecha estimada entre el PIB efectivo y potencial, en tanto que los ingresos del cobre se ajustan según la brecha entre precio del cobre de corto y largo plazo.

Los principales códigos de buenas prácticas presupuestarias del mundo plantean la importancia de entregar información clara sobre los objetivos de la política fiscal (OECD, 2001; FMI, 2001). Las evaluaciones externas realizadas plantean la pertinencia de la adopción de esta regla como un mecanismo para formalizar la prudencia fiscal que ha caracterizado el manejo presupuestario; incrementar la transparencia y confianza de la sociedad en la política macroeconómica; e implementar una política contracíclica en un marco de responsabilidad fiscal (OECD, 2004).

⁷ Para mayor información, ver OECD (2004) e IMF(2003).

El cálculo del balance estructural del sector público se basa en una metodología que utiliza los criterios que el FMI aplica para los países desarrollados. A partir de la experiencia en los primeros años de aplicación de la regla, y como parte de la modernización de las estadísticas fiscales, se está actualizando la metodología de estimación del balance estructural. Destaca la adecuación a los principios de contabilidad sobre base devengada - que implica reclasificar algunas partidas que determinan el superávit/déficit fiscal y la inclusión de los flujos correspondientes a las operaciones extrapresupuestarias de la Ley Reservada del Cobre -, así como la introducción de refinamientos metodológicos específicos a la forma y parámetros de la función de producción, a las mediciones de uso de stock de capital, depreciación y cantidad y calidad del factor trabajo, entre otros (DIPRES, 2003).

La metodología empleada en el cálculo del balance estructural es pública, así como los antecedentes que permiten su determinación. En los últimos años, se incorporó en la estimación del precio del cobre de largo plazo y del PIB potencial una consulta a expertos. El cálculo del balance estructural es revisado en el transcurso del año por el Ministerio de Hacienda, divulgándose sus resultados.

Como resultado, la regla se ha cumplido estrictamente desde el inicio de su aplicación, Considerando los cálculos sobre base devengada, el BSP ha sido de 1% en 2001, 0,6% en 2002, 0,8% en 2003 y 1% en 2004 (DIPRES, 2005). Asimismo, si bien la regla está inserta en una política macroeconómica responsable en lo fiscal y monetario, ha contribuido a consolidar un manejo disciplinado de las finanzas públicas. El cuadro 2 muestra indicadores recientes de la situación fiscal del país en los últimos años y su posición favorable dentro de América Latina.

**Cuadro 2: América Latina y el Caribe, Resultado Global del Gobierno Central
(En porcentajes del producto interno bruto a precios corrientes)**

	2002	2003 ^a	2004 ^b
Promedio simple	-2,9	-2,6	-2,2
Promedio ponderado	-1,4	-1,2	-1,0
Argentina ^c	-0,3	0,3	1,3
Bolivia ^d	-9,0	-7,7	-6,1
Brasil ^e	-0,3	-1,0	-1,2
Chile	-1,2	-0,4	1,9
Colombia ^f	-5,0	-4,8	-5,6
Costa Rica	-4,3	-2,9	-3,0
Ecuador	-0,8	-0,9	-1,7
El Salvador	-3,1	-2,7	-1,3
Guatemala	-1,0	-2,3	-1,3
Haití	-2,5	-2,7	-2,7
Honduras	-5,2	-5,9	-3,5
México ^g	-1,2	-0,6	-0,3
Nicaragua	-4,1	-3,3	-3,8
Panamá ^h	-2,0	-1,9	-5,0
Paraguay ⁱ	-3,0	-0,4	0,7
Perú	-2,1	-1,8	-1,3
República Dominicana	-2,7	-3,8	-2,7
Uruguay ^j	-4,6	-3,2	-3,1
Venezuela	-3,5	-4,3	-3,3

**Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004,
sobre la base de cifras oficiales de los países**

^aEstimación preliminar ^bProyecciones cierre ejercicio fiscal ^cAdministración Nacional

^dGobierno General ^eGobierno federal ^fGobierno nacional central ^gSector público

^hSector Público No Financiero ⁱAdministración central ^jSector público global

1.2. Creciente difusión de información y adecuación de las Estadísticas Fiscales a estándares internacionales.

1.2.1. Creciente difusión de información

Las definiciones internacionales de transparencia enfatizan la entrega de información presupuestaria de manera sistemática y oportuna (OECD, 2001; FMI, 2001). Las evaluaciones externas sobre el sistema presupuestario chileno reconocen la creciente producción de información sobre las finanzas públicas, tanto en lo que se refiere a estadísticas de ejecución presupuestaria de corto plazo y sus proyecciones, como en términos de la publicación sobre los resultados de la aplicación de instrumentos de evaluación de políticas públicas (IMF, 2003; OECD, 2004; Beteta, 2003). En algunos casos se trata de informes que el Ejecutivo entrega sin tener una obligación legal al respecto. El cuadro 3 muestra un resumen de los contenidos de cada informe, según el marco establecido por el Ministerio de Hacienda en 2002.

Los códigos de buenas prácticas en transparencia fiscal de la OECD y el FMI también plantean la difusión de indicadores sobre las perspectivas futuras de la posición fiscal y de agregados que reflejan decisiones de política que no se registran en los estados financieros convencionales. En este sentido, en los últimos años se han incorporado estudios sobre las proyecciones en materia de sostenibilidad y riesgos fiscales. El Informe de Finanzas Públicas que acompaña el proyecto de ley de presupuestos reporta el análisis de pasivos contingentes – tales como las proyecciones sobre el gasto de la garantía estatal de pensiones mínimas para los trabajadores y sobre la garantía de ingreso mínimo a los concesionarios de obras públicas – y de los gastos tributarios – referidos a los ingresos que el fisco deja de percibir por otorgar a ciertos actores un trato tributario diferente al establecido en la legislación general. También se ha incrementado la información sobre deuda pública y su periodicidad.

Cuadro 3. Sistema de información financiera del sector público en Chile

INFORME	CONTENIDO	PERIODICIDAD
Estado de Operaciones del Gobierno Central Presupuestario	- Ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario, clasificación económica - Balance contable - Información base caja	Mensual
Estado de Operaciones del Gobierno Central Consolidado	- Ingresos y gastos del Gobierno Central Consolidado, clasificación económica - Balance contable - Balance ajustado - Ingresos tributarios - Variaciones y saldos FEC y FEPP - Deuda bruta del Gobierno Central - Información base caja	Trimestral
Informe Financiero Empresas Públicas	- Balance de activos y pasivos, por empresa y consolidado - Estado de resultados, por empresa y consolidado	Trimestral
Estadísticas de las Finanzas Públicas	- Gobierno Central Consolidado: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. Clasificación funcional de las erogaciones. Serie anual. - Gobierno Central Presupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual, trimestral último año, y mensual último año. - Gobierno Central Extrapresupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. - Municipalidades: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Gobierno General: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Empresas Públicas: Clasificación económica de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Deuda bruta y neta del Sector Público.	Anual
Informe de Finanzas Públicas	- Activos y pasivos del Gobierno Central - Pasivos contingentes - Gastos tributarios - Otros, por determinar	Anual
Deuda del Gobierno Central	- Situación actual y años anteriores, saldos totales - Detalle de saldos por: vencimiento, moneda, acreedor e instrumento - Proyección mediano plazo	Trimestral
Informe de Deuda Pública	- Deuda Bruta y neta del Gobierno Central - Deuda bruta y neta del Banco Central - Notas explicativas e información complementaria	Semestral

Fuente: DIPRES (2005).

1.2.2. Adecuación de las Estadísticas Fiscales a estándares internacionales

Las recomendaciones de buenas prácticas fiscales de organismos internacionales plantean la relevancia de garantizar la integridad y calidad de la información presupuestaria. En esta dirección, el país se encuentra en proceso de **adecuación de sus cuentas fiscales a las normas de contabilidad presupuestaria del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP)** del Fondo Monetario Internacional del año 2001. Esta decisión es relevante para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, así como la comparabilidad de las estadísticas fiscales con las de países desarrollados que han adoptado dichos estándares. Asimismo, esta adecuación es consistente con procesos de cambio en la administración financiera de las instituciones públicas (como el Sistema de Gestión Financiera del Estado, que se explica más adelante). En esta dirección, destacan dos aspectos que marcan la adopción de los estándares del MEFP:

- La migración de la contabilidad de las instituciones públicas desde una base de caja – en la que el hecho económico se define como el uso de fondos - hacia una base de valoración devengada, en la cual se pone énfasis en el uso de recursos, registrando una operación en el momento en que se produce la obligación de pago. Esto permitirá simplificar la información fiscal y mejorar su comprensión por parte de los analistas y ciudadanos, y presenta implicancias favorables para el monitoreo de la ejecución presupuestaria y la responsabilidad financiera de los servicios públicos, que pueden disponer de mejor información sobre su restricción de recursos.
- La adopción del concepto de balance fiscal como Variación Patrimonial Neta (VPN). Según este concepto se clasifican bajo la línea de balance las transacciones que, pese a tener un correlato de caja, corresponden a transacciones de activos y pasivos diferentes de deuda. Esto implica un énfasis en la sostenibilidad de la política fiscal y en considerar la restricción presupuestaria intertemporal (DIPRES, 2003).

Actualmente, se ha completado la primera etapa del acuerdo entre el gobierno y el FMI, que consiste en la aplicación del MEFP en el balance de operaciones del gobierno central, reclasificando los registros de partidas del estado de operaciones del gobierno – para que el clasificador presupuestario permita la contabilidad en base devengada y la diferenciación entre las transacciones que afectan las disponibilidades de recursos económicos de aquellas de carácter financiero - e incluyendo las operaciones extrapresupuestarias (DIPRES, 2003; DIPRES, 2005). Esto se cumple desde 2004 en los informes de cuentas fiscales, y partir del primer trimestre de 2005 se publica la información fiscal sobre base devengada.

1.3. Mejoras en el marco legal de la administración presupuestaria

En el marco de la reforma del Estado, deben destacarse un conjunto de reformas introducidas en los últimos años, que han reforzado la transparencia de la administración financiera en áreas específicas que se resumen a continuación.

1.3.1. Regulación de gastos reservados (ley N° 19.863 de 2003).

La mejora en el marco normativo de los gastos reservados es un avance respecto al desarrollo de este tema en América Latina, considerado en la región como un tema pendiente relacionado a la confianza ciudadana en la gestión pública (Lavielle et al., 2003). La nueva ley, establecida en el marco de un conjunto de acuerdos entre los sectores políticos en el ámbito de la Modernización del Estado, limita la procedencia de los gastos reservados a fines relacionados a la seguridad interna y externa del país, el orden público y el ejercicio de la conducción superior del Estado, suprimiéndose en algunos ministerios⁸. Asimismo, se establecieron normas para la fiscalización de este rubro, tales como: la rendición de cuentas de los gastos reservados de manera global ante la Contraloría General de la República, reportando desagregaciones sobre el contenido fundamental de dichos gastos; la obligación de que la totalidad de los gastos queden fijados en las leyes anuales de presupuestos, eliminando la posibilidad de establecer gastos reservados por decreto; la obligación de informar a la Cámara de Diputados y al Senado de las modificaciones que pudieran hacerse de los montos máximos de gasto; y la prohibición de utilizar los recursos para pagar a funcionarios públicos o financiar actividades de partidos políticos.

Estas normas han generado resultados inmediatos en acentuar la tendencia a la reducción de los gastos reservados, los cuales son un 50% menores respecto a su nivel en el periodo 1991-1999. A su vez, el nivel de gastos reservados de 2004 es un poco más de la mitad respecto a su valor en el año 2000 (DIPRES 2004b). La reducción es más significativa considerando los gastos reservados de la administración civil, que actualmente son la tercera parte del nivel ejecutado en 2000 y equivalen al 21% del promedio del periodo 1990-1999. Dichos gastos pasaron de representar el 8,1% del gasto total del gobierno central en 1980 a sólo 0,02% en 2004 (DIPRES, 2005).

⁸ Como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

1.3.2. Apertura en la información presupuestaria de las instituciones de Defensa Nacional.

La Ley N° 19.863 también faculta a la Dirección de Presupuestos a consolidar en las Estadísticas de Finanzas Públicas la información de ingresos y gastos del Consejo Superior de Defensa Nacional. Se establece que en el mes de enero de cada año se entregue un informe de los ingresos y egresos de las instituciones armadas correspondientes al año anterior. Debe agregarse que en el cálculo del Balance estructural del sector público se viene incorporando información de las operaciones extra presupuestarias de la Ley Reservada del Cobre.

Este avance es relevante porque entrega mayor confianza sobre el principal rubro de operaciones extrapresupuestarias que, por efecto de la Ley Reservada del Cobre, involucran el 10% de los ingresos por ventas de la empresa estatal CODELCO, y da cuenta de las recomendaciones de apertura en la información presupuestaria basadas en las buenas prácticas internacionales (OECD, 2004; IMF, 2003; Beteta, 2003).

1.3.3. Traslado a leyes permanentes de normas presupuestarias anuales

La Ley N° 19.896 mejora la ley de administración financiera del Estado, trasladando a la legislación permanente algunas normas que se incluían en las leyes anuales de presupuesto. Esto permite dar un carácter estable a aspectos relevantes de transparencia presupuestaria, tales como los límites de ejecución del gasto público, regulaciones sobre inversiones, gastos de publicidad y contratación de personal a honorarios.

1.3.4. Incorporación a ley permanente de la presentación del Informe de Finanzas Públicas

La Ley N° 19.896 establece la obligatoriedad de acompañar el proyecto anual de ley de presupuestos de un Informe de Finanzas Públicas. Esto implica institucionalizar la entrega - que se realizaba por iniciativa del Ejecutivo durante los últimos años - de información sobre: el marco de la política presupuestaria anual y sus proyecciones de mediano plazo; los objetivos de política, los supuestos macroeconómicos y el cálculo de balance estructural que respaldan el proyecto de presupuestos; y tópicos de análisis de los avances en política presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. Diversas evaluaciones externas del sistema presupuestario chileno señalan que en la actualidad, dicha información presenta un panorama completo, claro y confiable respecto a la política fiscal (IMF, 2003; Lavielle et al., 2003).

1.3.5. Mejor regulación en materia de donaciones

Las posibilidades de opacidad en esta área se reducen significativamente mediante la aplicación de la Ley N° 19.862, que establece un registro público de instituciones receptoras de fondos públicos y beneficiarias de donaciones afectas a beneficios tributarios. Asimismo, la reciente Ley N° 19.896 (de 2003) faculta a los organismos públicos a recibir donaciones de bienes y recursos destinadas al cumplimiento de las funciones de su competencia, pero requiriendo de la autorización previa del Ministerio de Hacienda para ejercer dicha facultad.

1.3.6. Reforzamiento de las facultades del Congreso Nacional

En el pasado, la Comisión Especial de Presupuestos operaba sólo durante la etapa de discusión y aprobación de la ley anual de presupuestos, y disponía de apoyo profesional muy limitado para el ejercicio de sus funciones (Millán, 2001). La Ley N° 19.875 (de 2003) otorga carácter permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y establece la Unidad de Asesoría Presupuestaria para apoyar técnicamente al Parlamento en el análisis presupuestario. Esto permite avanzar en el ejercicio de las facultades que como contrapeso corresponde al poder Legislativo y en la capacidad técnica que requiere para el análisis y seguimiento de la administración fiscal a lo largo del ciclo presupuestario.

1.3.7. Transparencia en las adquisiciones del Estado

La Ley N° 19.886 de 2003 regula de manera comprehensiva los mecanismos de compra. Se establece claramente la diferencia entre Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa, y destaca

la obligatoriedad de realizar licitaciones públicas cuando los montos involucrados superen las 1.000 Unidades Tributarias – aproximadamente 50 mil dólares -. Estas normas complementan los avances registrados en la apertura de información y competitividad de los procesos de contratación sistematizados en un portal web de compras del Estado.

1.4. Sistema de Información y Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER)⁹.

El Sistema de Información y Gestión Financiera del Estado (SIGFE) consiste en la estandarización de la información de la ejecución presupuestaria de las instituciones del gobierno central en una plataforma electrónica. La implementación del SIGFE presenta como principales ventajas la posibilidad de integrar en línea – electrónicamente- a las instituciones públicas y de obtener de manera más oportuna la información sobre las operaciones financieras requerida por las instituciones, DIPRES y la Contraloría General de la República. Esta innovación contribuye a modernizar el sistema de monitoreo y rendición de cuentas, así como el registro de estadísticas fiscales según los estándares internacionales.

El SIGFE se viene desarrollando desde el año 2001, con el objetivo de mejorar la oportunidad y calidad de la información para la gestión financiera del estado y sus resultados se resumen en el inicio del proceso de implantación masiva, así a enero de 2005, 372 entidades se habían comprometido formalmente con el SIGFE en alguna de sus etapas de implementación (firma de protocolo, preparación técnica, diseño y parametrización del sistema, marcha blanca y puesta en operación), las cuales representan el 95% de las instituciones públicas (DIPRES, 2005).

Por otro lado, el nuevo Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER) tiene como objetivo el de generar una base de datos del personal del Estado, orientada a optimizar la interacción entre los servicios públicos y la Contraloría General de la República, y a proveer información oportuna al Ministerio de Hacienda en su función de diseñar políticas de personal así como a las instituciones en sus procesos de gestión de recursos humanos. Para su implementación se realizó un proceso de licitación internacional en 2004, y se espera que el sistema esté listo para su puesta en operación en el primer semestre de 2006 (DIPRES, 2005).

2. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados¹⁰

En 2000, la Dirección de Presupuestos implementó un sistema de control de gestión. A través de éste, se establece un modelo de formulación presupuestaria, gestión y evaluación basada en resultados, dando continuidad a experiencias iniciadas en años anteriores e introduciendo nuevos instrumentos.

Una característica central de este proceso, consistente con las buenas prácticas de administración financiera, consiste en el uso de los resultados de la evaluación de políticas públicas en la etapa de formulación presupuestaria, orientando decisiones de asignación de recursos y de cambio en la gestión de las instituciones públicas (OECD, 2004; OECD, 2001). A continuación se resumen los principales instrumentos que constituyen el sistema.

2.1. Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño (ID) entregan información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por las instituciones públicas. Si bien los ID registran principalmente el desempeño en ámbitos de productos (bienes y servicios entregados), también pueden referirse a resultados intermedios (cambios en el comportamiento de los beneficiarios) o finales (impacto a nivel del fin de un programa y atribuible exclusivamente a éste).

⁹ Esta sección se basa en DIPRES (2004b)

¹⁰ Esta sección está basada en Guzmán (2003) y DIPRES (2005).

Las dimensiones de la gestión que se miden se refieren a la eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio entregado a la población. Cada año la Ley de Presupuestos es acompañada de un conjunto de indicadores de desempeño y sus correspondientes metas. La presentación de los ID en el Presupuesto se efectúa identificando, para cada indicador, el producto estratégico institucional, la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años pasados, la meta comprometida y los medios de verificación.

La iniciativa legislativa de elaboración de ID es de responsabilidad de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Las instituciones participan en la formulación de los ID. El Congreso Nacional: recibe los reportes de indicadores, metas y cumplimiento para su uso en el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

El cumplimiento de los indicadores se informa en el Balance de Gestión Integral (BGI) de las instituciones públicas, constituyendo información para el próximo período presupuestario. En la etapa de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria que se efectúa en la Dirección de Presupuestos, se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de los ministerios, incluyendo los resultados de las mediciones de desempeño, análisis que sirve de base para las definiciones de presupuestos exploratorios y marcos presupuestarios para la siguiente etapa de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

2. 2. Evaluación de programas e instituciones

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, complementariamente a los indicadores de desempeño, a partir del año 1997 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, ha incorporado diferentes líneas de evaluación ex -post. Inicialmente incorporó la evaluación ex -post de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad incorporó las evaluaciones de Impacto y más tarde la línea de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto. Estas tres líneas conforman lo que se ha denominado programa o sistema de evaluación.

Todas estas líneas tienen por objeto contribuir al objetivo de eficiencia en la asignación de recursos públicos y han tenido su origen en Protocolos suscritos con el Congreso Nacional con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año, y a partir del año 2003 también en las normas de administración financiera del Estado¹¹.

La evaluación también busca mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas, aprendizajes derivados del desarrollo de la evaluación y análisis de los resultados, contribuyendo así al objetivo de eficiencia operacional del sistema presupuestario. Adicionalmente la evaluación permite otro importante objetivo de las políticas públicas cual es la accountability o rendición de cuentas pública.

La línea EPG se basa en la metodología de marco lógico utilizada por organismos internacionales, la cual busca identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. En las Evaluaciones de Impacto (EI) se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información, su fin es separar de los beneficios observados todos aquellos efectos derivados de factores externos al programa. Es decir, se requiere comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo de control). La línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra una institución (Ministerio o Servicio Público), analizándose aspectos de Diseño y Gestión Institucional, así como los Resultados.

¹¹ Ley N° 19.896 del 3 de septiembre de 2003 y su reglamento.

Entre los principales actores participantes destacan un Comité Interministerial - responsable de asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; el Ministerio de Hacienda, que define la ejecución y metodología de las evaluaciones; los Evaluadores, seleccionados por concurso público; las Instituciones Evaluadas, que proveen la información requerida por los evaluadores y participan en el análisis de las evaluaciones y en el proceso de fijación de compromisos institucionales de mejoramiento; y el Congreso Nacional, que firma Protocolos de Acuerdo con el Ministerio de Hacienda que definen los programas a evaluar en cada año y utiliza los reportes en el proceso presupuestario.

Una vez realizadas las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones son utilizados en el Ministerio de Hacienda, en sus procesos de toma de decisiones presupuestarias y de gestión.

2.3. Presentación de programas a financiamiento. Formato estándar / Fondo central de recursos para prioridades gubernamentales

Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha introducido, en el proceso de formulación de presupuesto un procedimiento que utiliza un Formato Estándar de Presentación.

Los Ministerios elaboran su propuesta de presupuesto con información sobre los gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo presentar a financiamiento todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes y otros programas que se definen, utilizando el Formato Estándar de Presentación de Programas. Las iniciativas que postulan a financiamiento deben presentarse en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de la iniciativa.

2.4. Programas de mejoramiento de gestión

En 1998, con la implementación de la ley N°19.553, se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios, correspondiente al incremento de sus remuneraciones de un 3% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 1.5% si dicho cumplimiento fuese igual o superior a 75% e inferior a 90%.

La elaboración de los PMG por parte de los Servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público denominado Programa Marco. Cada área del Programa Marco está conformada por áreas y sistemas que emanan de las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del Sector Público¹². Para cada uno de los sistemas se ha tipificado su desarrollo en etapas que constituyen objetivos de gestión comprometidos por los Servicios Públicos.

Respecto a los principales actores participantes, las Instituciones públicas definen su compromiso y designan Coordinadores de PMG a nivel de cada Servicio. Un Comité de Ministros (del Interior, de la Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda) vela por la coherencia, calidad técnica y nivel de exigencia de los objetivos de gestión acordados. El Ministerio de Hacienda coordina el desarrollo técnico y operativo. Una Red de Expertos de las instituciones públicas apoya el diseño y formulación de los PMG y certifica el cumplimiento de requisitos técnicos de los objetivos de gestión.

¹² Los sistemas de gestión comprenden las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género.

Cada año, la presentación de la propuesta de PMG por parte de cada institución se efectúa conjuntamente con la presentación al Ministerio de Hacienda de sus requerimientos presupuestarios, y finaliza en el mes de octubre, con posterioridad al envío del proyecto de ley de presupuestos al Congreso Nacional. La información del cumplimiento anual de los PMG es utilizada en el ciclo presupuestario, en la etapa de evaluación interna de la gestión presupuestaria. Los avances en los sistemas de Planificación y Control de Gestión y Financiero-Contable contribuyen también a la administración presupuestaria. El carácter transversal de las áreas ha permitido integrar prioridades de Gobierno y retroalimentar la gestión identificando nuevos sistemas y etapas. A partir del año 2004, los resultados del cumplimiento de los PMG conjuntamente con información de disciplina financiera han permitido aplicar medidas que disminuyen restricciones en materia de ejecución presupuestaria. Por otra parte, a partir del año 2005, el mecanismo de PMG introduce la práctica de certificación externa, según norma ISO, al desarrollo de los sistemas de gestión.

2.5. Balance de gestión integral

Desde el año 1997 las leyes anuales de Presupuestos han establecido que los Servicios Públicos regidos por el Título II de la Ley 18.575 (Gobierno Central), tienen la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas de gestión y resultados¹³. Los Balances de Gestión Integral (BGI) informan de dichos resultados como cuenta pública al Congreso Nacional.

Además de los Servicios Públicos, responsables de elaborar los BGI, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia revisa la información proporcionada por los Servicios. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es responsable de las definiciones técnicas y operativas. El Congreso Nacional recibe los BGI.

Los BGI son enviados al Congreso Nacional como reporte de Cuenta Pública y publicados en el sitio web de DIPRES y los Servicios públicos. La información generada se utiliza en el proceso de proceso de Evaluación Interna que realiza la Dirección de Presupuestos, previo al proceso de formulación presupuestaria, y en la formulación del presupuesto de las instituciones.

¹³ La entrega de una cuenta de gestión anual por parte de los servicios públicos se incluye en el art. 52 de la ley de Administración Financiera del Estado (DIPRES, 2004a).

3 Reflexiones finales

Los cambios experimentados por la administración financiera chilena tienen como punto de partida una institucionalidad clara en términos del marco jurídico de la administración financiera, lo que permite distinguir las funciones de los organismos que participan en el sistema presupuestario (IMF, 2003; OECD, 2004).

Desde la perspectiva del objetivo macroeconómico de disciplina fiscal, la introducción del Balance Estructural del Sector Público ha consolidado un manejo prudente de las finanzas públicas y se ha cumplido en todo su período de vigencia. Asimismo, las evaluaciones de organismos internacionales dan cuenta del esfuerzo de proveer información sobre las operaciones fiscales actuales y la sostenibilidad fiscal.

La eficiencia en la asignación de recursos puede ser analizada y verificada por distintos sectores de la ciudadanía, que disponen de reportes sobre las prioridades de política pública y cómo éstas se traducen en el presupuesto.

Los avances en materia de eficiencia en el uso de recursos son de escrutinio público gracias a la difusión de información obtenida de la aplicación de instrumentos de control de gestión. Dicha información sobre la evaluación de la gestión de las instituciones retroalimenta la toma de decisiones y contribuye a instalar un modelo de presupuesto por resultados, transversal a las etapas del proceso – formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación. Así, las evaluaciones apoyan las decisiones presupuestarias mientras que los compromisos que se establecen con las instituciones evaluadas apuntan al mejoramiento de la gestión pública.

Las reformas en transparencia fiscal, deseables en sí mismas por la mayor apertura de la gestión financiera a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, han cubierto áreas susceptibles de impactar en los demás objetivos del sistema presupuestario. Por ejemplo, la creciente información estadística sobre la situación actual y futura de las finanzas públicas favorece el apego a la disciplina fiscal, así como la eficiencia en la asignación y uso de recursos.

En el contexto del proceso de cambios descrito, el sistema presupuestario chileno ha sido evaluado favorablemente respecto a otros países. Los estándares de transparencia presupuestaria alcanzados corresponden a los de países de mayor nivel de desarrollo económico según los análisis de OECD (2004), FMI (2003) y el reciente reporte sobre la responsabilidad financiera pública elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (BM-BID, 2004). El país ha obtenido la mejor calificación en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria en 2001 y 2003¹⁴ (Beteta, 2003). Asimismo, el Banco Mundial ha emitido un reporte sobre el Programa de Evaluación de Programas de la DIPRES, destacando la relevancia de la información que éste genera, la independencia de las evaluaciones y la oportunidad de la incorporación de los resultados en el proceso presupuestario y en la gestión de las instituciones públicas (DIPRES, 2005).

¹⁴ Estudio financiado por la Fundación Ford y el Open Society Institute

Referencias

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BM-BID) (2004). República de Chile: Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública.

Beteta (2003). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, el caso de Chile. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

DIPRES (2003). Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2004, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Octubre 2003.

DIPRES (2004a). Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Año 2004. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

DIPRES (2004b). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2003 y Actualización de Proyecciones para 2004. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Junio 2004.

DIPRES (2005). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Junio 2005.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001). Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Febrero 2001.

Guzmán, M. (2003). Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, La Experiencia Chilena. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Octubre 2003.

International Monetary Fund (IMF) (2003). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency Module, July 2003.

Lavielle, B; Hofbauer, H; Pérez, M. (eds.) (2003). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, una comparación de 10 países. México, DF, octubre 2003.

Marcel, M.; Tokman, M.; Valdés, R.; Benavides, P. (2001). Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000. Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Septiembre 2001.

Millán, I. (2001). "Guía para el análisis de las reglas formales sobre la Transparencia Presupuestaria". Mimeo. Departamento de Economía, Universidad de Chile

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001). OECD Best Practices for Budget Transparency. May 2001

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004). Budgeting in Chile. 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 2004.