

de las cuentas fiscales. A principios de la década de los noventa se condujeron estudios a nivel estatal en Estados Unidos que concluyeron que instituciones presupuestarias más jerárquicas conducen a menores déficit fiscales que aquellas instituciones colegiadas.<sup>7</sup> Estudios similares para Europa llegaron a la misma conclusión.<sup>8</sup>

La evidencia empírica para Latinoamérica no difiere de las conclusiones encontradas para Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, Alesina et al. (1996), Stein et al. (1998), y Filc y Scartascini (2006, 2007) muestran que mientras más restricciones existan a los límites de gasto, más claras son las reglas para mantener la restricción fiscal y, por lo tanto, más sostenibles son los resultados fiscales.

## La institucionalidad presupuestaria chilena

Chile cuenta con uno de los sistemas de decisiones más jerarquizados en el mundo sobre aquellas materias que tienen incidencia financiera y en la administración del Estado en general.<sup>9</sup> Esta jerarquización no es producto del azar ni es algo reciente; por el contrario, responde a una lógica institucional plasmada en leyes de larga data, que se ha ido consolidando y perfeccionando en el tiempo.

El sistema actual está regulado en sus aspectos más fundamentales en la Constitución de 1980, pero tiene sus antecedentes mediatos en el texto constitucional de 1925, el que reflejó la experiencia nacional en la materia a la fecha. En efecto, la Constitución de 1925 diseñó un sistema de administración financiera del Estado a la luz de los eventos de finales del siglo XIX. En esa época, el desarrollo de las funciones del Estado se vio crecientemente obstaculizado como consecuencia de las pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso, el cual contaba con amplias facultades constitucionales para bloquear leyes. Esta situación alcanzó su punto de mayor gravedad cuando el Congreso no despachó la Ley de Presupuestos para el año 1891, lo que llevó al Presidente a prorrogar la vigencia de la ley del año anterior. Esta acción fue considerada ilegal, lo que desencadenó la grave crisis institucional que conocemos.

Las amargas lecciones aprendidas motivaron a los redactores de la Constitución de 1925 a establecer un sistema que permitiera que la marcha normal de la administración pública no pudiera ser bloqueada por la acción parlamentaria. Así, se introdujeron normas que obligaban a tramitar la Ley de Presupuestos dentro de ciertos plazos y que establecían que, en caso de no ser ésta despachada por el Congreso en el plazo constitucional, rigiese el proyecto presentado por el Presidente. Como parte de este rediseño institucional, y también con el objetivo de

7. Ver Eichengreen (1992), Bohn e Inman (1995), Alt y Lowry (1994), Poterba (1994) y Bayoumi y Eichengreen (1996).

8. Ver von Hagen (1992), von Hagen y Harden (1995) y Hallerberg et al. (2001).

9. Ver Arellano (2006), Scartacini y Filc (2005), Vial (2001) y Alesina et al. (1996).

ordenar la economía, en 1925 se contrató la llamada “Misión Kemmerer”, a cargo del economista jefe y profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer. Entre los avances institucionales implementados por recomendación de este grupo, destacó una nueva ley orgánica de presupuestos, que permitió crear una oficina especializada para formular el presupuesto de la Nación. Este sistema de mayores potestades para el Ejecutivo fue profundizado en 1959 por medio de la dictación de una serie de normas, entre las que destaca DFL. 106 de 1960, que creó la Dirección de Presupuestos como organismo con mayores facultades y jerarquía, encargado de formular el presupuesto público y velar por la aplicación de la política presupuestaria.<sup>10</sup>

Esta evolución significó la configuración de un sistema en el que Presidente de la República es el encargado del manejo presupuestario del país, y donde el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente, sin iniciativa en estas materias y sin posibilidad de dilatar su acción. Las principales características de este sistema se refieren a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de administración financiera, a restricciones a la competencia del Congreso, a la fecha cierta para la aprobación de la Ley de Presupuestos, a que ésta requiere de quórum simple para su aprobación, a la alternativa por defecto de que rija el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Presidente, a la posibilidad de veto presidencial, y a que los gastos aprobados en la Ley de Presupuestos corresponden a una autorización con elementos que quedan a la discreción del Presidente.<sup>11</sup>

Esta jerarquía del Presidente en materia de administración presupuestaria está reflejada en la Constitución Política de 1980 y en otros cuerpos legales, como la Ley 1263 de 1975 orgánica de administración financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas en dicho proceso (el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República); la Ley 18.575 de 1986 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado; la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2421); el DFL. 106 de 1960 del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos; y la Ley 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras.

Estas normativas señalan que el Ministerio de Hacienda tiene como tarea dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del gobierno en materias de su competencia, y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ella se ejecuten. Entre sus funciones

10. Para mayores detalles sobre la historia de la institucionalidad presupuestaria en Chile ver DIPRES (2003).

11. En el Anexo 1 de presenta un detalle de las atribuciones del poder ejecutivo en Chile en materia presupuestaria.

más importantes destacan la de elaborar el proyecto anual de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución; Es decir, administrar los recursos financieros del Estado. Dichas atribuciones, así como sus deberes, fueron establecidos por el DFL. 7912, “Ley General de Ministerios”, de 1927.

En cuanto a la Dirección de Presupuestos, la legislación la define como 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. También la 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.

Respecto de recaudar las rentas públicas, la Constitución encomienda esta tarea al Presidente, quien la ejecuta a través de la Tesorería General de la República, institución dependiente del Ministerio de Hacienda, a cargo de la cobranza administrativa, judicial y extrajudicial de estos recursos. Todos los ingresos del sector público, salvo aquellos expresamente exceptuados por ley, deben depositarse en el Banco del Estado, en una cuenta corriente denominada Cuenta Única Fiscal. A la Tesorería le corresponde también proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos.

Por su parte, la Contraloría General de la República lleva a cabo el control financiero, el que comprende las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado. En este rol, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. Asimismo, la Contraloría General de la República participa en el sistema de contabilidad gubernamental, que es el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. En el cumplimiento de estas funciones, la Contraloría lleva la contabilidad de la Nación, correspondiéndole elaborar estados consolidados sobre la situación presupuestaria, la situación financiera y la situación patrimonial, así como establecer los principios y normas contables y los procedimientos por los que se rige el sistema de contabilidad gubernamental.

## **Planificación, presupuesto y evaluación**

La planificación, el presupuesto y la evaluación son pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuesto y la evaluación

pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública. Por ello, es útil analizar las fortalezas y debilidades para cada una de ellas, según su funcionamiento actual en nuestro país.

## Planificación

La planificación debe considerarse tanto a nivel estratégico como operacional. La planificación estratégica es el proceso por medio del cual se identifican los objetivos prioritarios y las metas que se compromete a lograr una organización en un cierto periodo. Sobre la base del plan estratégico se definen las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos.<sup>12</sup>

A su vez, la planificación operativa, o programación de mediano o corto plazo, puede ser para varios objetivos o para una sola actividad. A través de ésta se establece claramente lo que hará una organización, en qué orden, las responsabilidades de cada miembro de la organización respecto de dichas actividades, los recursos requeridos y el plazo en que se deben realizar.

En el ámbito de las políticas públicas, la adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias. La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, etarios y geográficos.

La importancia de la planificación estratégica y la necesidad de relacionarla de forma adecuada con el proceso presupuestario ha sido un tema altamente debatido en las últimas décadas.<sup>13</sup>

Por una parte, si la directriz de la asignación de recursos es un plan estratégico de largo plazo, éste debe considerar las restricciones presupuestarias existentes para su elaboración, de lo contrario, se traducirá en un plan poco probable de llevarse a cabo. Asimismo, si el proceso presupuestario mismo es el centro de la asignación de recursos, resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, integrando objetivos estratégicos que se condigan con metas de desarrollo

12. Ver Berretta y Tavares (2006).

13. Por ejemplo, Schick (2005) señala que “la preparación de presupuestos en los países de América Latina y el Caribe debe ser menos incremental y más estratégica, ligada a la planificación nacional u otros medios de definir objetivos y prioridades, y sensible a las consecuencias de desarrollo de las políticas tributarias y gastos”.

esperado, tanto social como económico; de lo contrario, se ejecutarán actividades financiadas pero sin un norte definido.

En aquellos casos en que exista falta de planificación estratégica de mediano y largo plazo, la solución no pasa necesariamente por otorgarle completamente la responsabilidad de planificar a una sola institución independiente, pues son los ministerios y servicios ejecutores quienes se encuentran al tanto de carencias y problemas puntuales necesarios de resolver; por lo tanto, su participación en los procesos de planificación es indispensable. Esto pone de manifiesto que si la planificación no considera una institucionalidad que genere sinergia con y entre los ministerios y servicios ejecutores, puede conducir a la elaboración de planes irrealistas y poco concretos. Asimismo, se requiere una institucionalidad en la cual exista una comunicación fluida y un adecuado equilibrio entre los planes –estratégicos y operativos– y el presupuesto.

En Chile, la herramienta dominante es el presupuesto anual. Esto ciertamente ha resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento. Pero cabe preguntarse si esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo. Por ello, es necesario evaluar si estamos en el equilibrio deseado.

En este sentido, a continuación se señalan las principales fortalezas y debilidades que existen en Chile con respecto al pilar de planificación:

*Fortaleza 1: Existencia de grandes reformas en la cuales se distingue correcta integración entre planificación y medios*

Si bien la planificación estratégica no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, refiriéndose este último término tanto al financiamiento sustentable como a la institucionalidad encargada de su implementación, muchas veces incluso avalados por leyes permanentes. Entre las experiencias positivas se puede citar la reforma previsional, que asegura su financiamiento de largo plazo mediante el Fondo de Reserva de Pensiones. En contraste, entre las experiencias menos satisfactorias, puede citarse el diseño original del Transantiago, como un ejemplo de desalineación entre objetivos y medios que ha tenido que rectificarse sobre la marcha.

*Debilidad 1: Falta de institucionalidad responsable y con atribuciones para realizar planificación estratégica*

No existe en Chile una institución encargada de la planificación estratégica con atribuciones que le permitan interactuar con equilibrio de poderes en el marco del

proceso presupuestario. Es importante señalar que no necesariamente es óptimo que exista una única agencia responsable de la planificación, pues podría ser más eficiente que ésta se dé a niveles sectoriales adecuadamente coordinados. Si bien en los últimos años han existido avances en esta línea que han implicado que hoy los servicios cuenten con definiciones acerca de su misión, objetivos estratégicos y productos asociados, su desarrollo no ha sido homogéneo en todos los organismos ni se ha asociado lo suficiente al proceso de asignación de recursos.

*Debilidad 2: Falta de competencias permanentes en organismos sectoriales*

En muchos casos es la falta de competencias al interior de organismos sectoriales lo que atenta contra su capacidad de planificar. En otras ocasiones estas competencias existen, pero los recursos humanos que las detentan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad. Contrapartes sectoriales con mayores competencias para interactuar con las instituciones encargadas del proceso presupuestario lo enriquecerían, al aportar una visión estratégica por sobre una visión incrementalista. Por tanto, se requiere fortalecer las competencias gerenciales de los altos directivos públicos, las que incluyen habilidades para establecer visiones de largo plazo y traducirlas en planes y actividades concretas. Pero al mismo tiempo, se requiere darle continuidad a estas visiones, ya sea disminuyendo la rotación de los altos directivos, o manteniendo los planes estratégicos a un nivel organizacional de manera tal que no queden al arbitrio de los directivos de turno.

## **Presupuesto**

Una de las principales herramientas de un gobierno para incidir en el ciclo económico es la política fiscal. Dicha política suele ser determinada por una institución central como el Ministerio de Hacienda, pero su implementación es necesariamente el resultado de un proceso en el cual intervienen diversos actores, incluyendo a todos los organismos ejecutores del gasto. Es así como la decisión de política fiscal a nivel macro (como por ejemplo el nivel de gasto agregado) podría no cumplirse a causa de las interacciones micro (por ejemplo, por un sobregasto de los ejecutores). Por tanto, la forma como se distribuye el poder y las responsabilidades en el proceso presupuestario es un factor clave para la implementación de la política fiscal.<sup>14</sup>

El presupuesto público no solo cumple una dimensión macroeconómica. También cumple una dimensión microeconómica, al asignar recursos entre usos alternativos y competitivos. Es en este ámbito en que el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación, pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Esto hace que el presupuesto sea también una herramienta de gestión financiera

---

14. Ver Vial (2001).

pública. Es así como Marcel (2005) señala que una buena gestión financiera pública debe ser eficaz en términos macroeconómicos, cumpliendo los objetivos de la política fiscal; ser eficiente, tanto en la asignación como en el uso de los recursos; y ser transparente en la generación y aplicación de los mismos.

En términos generales, los observadores internacionales evalúan satisfactoriamente el proceso presupuestario chileno, el que se describe en el Anexo 2. El BID y el Banco Mundial, en su evaluación sobre la Capacidad de Gestión Financiera (2005), señalan que “Chile ha centralizado eficazmente sus políticas y procedimientos para respaldar la disciplina fiscal agregada. Lo anterior se logra gracias a un sistema presupuestario bien desarrollado, que posibilita un presupuesto realista e integral”. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, en “Budgeting in Chile” (2004), señala que Chile tiene “una posición excepcional en responsabilidad fiscal y un sofisticado proceso de formulación del presupuesto”. Además, menciona los grandes avances en obtención de información sobre el desempeño de los programas públicos, comparándose favorablemente con los países de la OECD. Por último, Oxford Analytica en “Fiscal Transparency in Chile” (2003) afirma que nuestro país tiene uno de los más sofisticados procesos de preparación del presupuesto de América Latina.

En este contexto, es posible identificar las siguientes fortalezas y debilidades en Chile con respecto al pilar de presupuesto:

*Fortaleza 1: Institucionalidad presupuestaria fuerte que resguarda la estabilidad macroeconómica*

Como se describió en la sección anterior, existe en Chile una fuerte institucionalidad presupuestaria que está adecuadamente arraigada, no solamente en las leyes sino que también en la cultura política. Esta institucionalidad entrega responsabilidades concretas al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos, y les da las atribuciones necesarias para cumplir con ellas. Además, esta institucionalidad ha sido periódicamente perfeccionada, con amplios consensos. Ejemplo de esto último es la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal, vigente desde 2006, que da un marco institucional a la política de balance estructural implementada por iniciativa del Ejecutivo desde 2001, y que impone disciplina en la conducción fiscal al entregar un marco para conducir las finanzas públicas. Los resultados fiscales dan cuenta del positivo impacto de esta institucionalidad en la estabilidad macroeconómica, en especial desde que se sigue una política fiscal basada en el balance estructural.<sup>15</sup>

---

15. Rodríguez et al. (2007) identifican que tras siete años de aplicación de la política de balance estructural en Chile, los principales beneficios han sido permitir la acción contracíclica de la política fiscal, asegurar la sustentabilidad de las políticas públicas, resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo, aumentar la credibilidad del fisco como emisor de deuda, estimular el ahorro público y reducir la necesidad de financiamiento externo.

*Fortaleza 2: Sistemas de información adecuados al servicio de la gestión presupuestaria*

El proceso presupuestario, que incluye la formulación, discusión, ejecución y evaluación, es un ciclo complejo en el cual las distintas etapas se retroalimentan entre sí. Para ello es primordial contar con información adecuada, confiable y oportuna. La consolidación del Sistema de Información para la Gestión Financiera de Estado (SIGFE) ha permitido mayor transparencia y perfeccionar el monitoreo de la ejecución del presupuesto público, reduciendo las desviaciones del marco de gasto.<sup>16</sup> Si bien el SIGFE es actualmente una herramienta que entrega información sobre la ejecución presupuestaria, a futuro se debiera ampliar hacia el resto del ciclo presupuestario y estar integrada con otros sistemas de información transversales.

*Fortaleza 3: Estabilidad y competencias en recursos humanos*

Desde el retorno a la democracia ha habido en Chile cuatro Presidentes de la República, cinco ministros de Hacienda y cuatro directores de Presupuestos. Esta estabilidad contrasta con la alta rotación que se puede apreciar en otros ministerios, como por ejemplo Educación (once ministros), Salud (diez ministros) y MIDEPLAN (diez ministros). Esta rotación de las altas autoridades se hace más compleja al ir aparejada de cambios en los equipos directivos y de gestión que los acompañan. En este contexto, la estabilidad de las autoridades presupuestarias, acompañada de la estabilidad de sus equipos directivos y técnicos, se transforma en una importante fortaleza.<sup>17</sup> A ello se suma el conocimiento desarrollado y las adecuadas competencias técnicas de profesionales del sector presupuestario que llevan varios años en sus cargos.

*Debilidad 1: Insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto*

En Chile el proceso presupuestario se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones (por ejemplo, construir una cantidad dada de salas cunas), pero no para generar ciertos efectos (por ejemplo, que aumente la inserción laboral de las mujeres a causa de la mayor oferta de salas cuna). En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, la que reconoce la propia OCDE, pero también a la insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto.

A lo anterior se agrega el hecho que el presupuesto tiene un alto componente de inercia. En el largo plazo todas las partidas presupuestarias son flexibles y, por tanto, pueden ser potencialmente reasignadas. Sin embargo, en el corto plazo muchas de las partidas están fijas, ya sea por leyes permanentes o por contratos

16. El SIGFE hoy reúne el 100 por ciento de la ejecución presupuestaria, la cual se informa 30 días después del cierre. En 2001 esta información se obtenía 60 días después de cerrado el ejercicio mensual y se informaba 90 días después del mismo.

17. A modo de ejemplo, en el mismo lapso en que han existido once ministros de Educación, los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos para el sector educación han permanecido estables.

vigentes que mantiene el Estado. Las obligaciones o gasto rígido representan una alta proporción del presupuesto público en Chile.<sup>18</sup> Por consiguiente, la discusión presupuestaria se centra sobre los cambios en el margen y se hacen pocos cuestionamientos acerca de la eficiencia de lo inercial.

#### *Debilidad 2: Horizonte temporal acotado*

El horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial, de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año. En este sentido, la Dirección de Presupuestos tiene la obligación, acorde al DL. 1263, de publicar todos los años una síntesis del programa financiero a cuatro años plazo, definiendo este programa como un instrumento de planificación y gestión para formular la política financiera de mediano plazo del sector público. Por tanto, este instrumento podría aprovecharse más desde un punto de vista de planificación estratégica, tanto por la autoridad fiscal como por las contrapartes sectoriales. Ayudaría a ello el que se publicase no solo la síntesis del programa financiero, sino que también el detalle de sus principales componentes de gastos comprometidos. También fortalecería esta visión de mediano plazo el que los informes financieros que la Dirección de Presupuestos debe presentar al Congreso Nacional, acompañando los proyectos de ley para estimar sus efectos fiscales, contemplasen un horizonte de cuatro años.<sup>19</sup>

#### *Debilidad 3: Limitado campo de acción de los “gerentes públicos” para ejercer sus funciones ejecutivas*

No obstante lo avanzado en años recientes respecto de los nombramientos de los jefes de servicios públicos a través del sistema de Alta Dirección Pública, estos “gerentes públicos” enfrentan serias limitaciones para ejercer sus funciones ejecutivas. En efecto, al revisar sus actuales atribuciones de administración financiera según objeto del gasto, se verifica que las mayores limitaciones que enfrentan son en materia de recursos humanos, mientras que en materia de gastos corrientes en el ámbito administrativo cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en el ámbito de programas e inversiones pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la Dirección de Presupuestos. En el caso de la administración de recursos humanos, estos direc-

18. Crispi et al. (2004) concluye que la suma de obligaciones legales, contractuales e institucionales del Estado conforma un componente rígido que equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto.

19. La obligación de la Dirección de Presupuestos de adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero a los proyectos de ley con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar su aplicación, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto, esta normada en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

tivos reciben una dotación con un alto componente de inamovilidad, sistemas de calificaciones excesivamente burocráticos que requieren de la convergencia de muchos intereses corporativos para evaluar a los funcionarios, y gremios con un campo de acción poco regulado en el que ejercen presión. En el caso de la administración de programas, generalmente se enfrentan a una alta proporción de gastos considerados como permanentes, algunos de los cuales verdaderamente lo son por ley, mientras que otros lo son por inercia. Ante ello, tienden a adoptar una lógica incrementalista en términos de recursos, al percibir que no responden íntegramente por sus resultados ni que se les hace un seguimiento efectivo de compromisos por parte de la autoridad central.

## **Evaluación**

Si bien el foco del presente trabajo no es estudiar los mecanismos de evaluación que actualmente existen en Chile, es preciso dedicar algunas palabras a este tópico en el entendido que planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, la evaluación y el seguimiento de programas es el proceso que permite determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados durante el proceso de planificación. Por ello, es un componente fundamental que debe estar presente a nivel estratégico, gerencial y operacional. Dentro de sus principales funciones está satisfacer la gran demanda de información por parte de las propias instituciones ejecutoras, de las instituciones relacionadas y de la ciudadanía en general. Esto, con el objetivo de evaluar el impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión de los programas e instituciones públicas.

Los resultados de la evaluación ex post deben ser utilizados para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto.

En la actualidad, en Chile, la evaluación se lleva a cabo principalmente en tres instituciones. En el Ministerio de Planificación se realiza la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, los que deben tener una recomendación técnico-económica previa a su financiamiento e incorporación al presupuesto público. También considera, incipientemente, la supervisión y evaluación ex post de proyectos, con el objeto de mejorar metodologías, perfeccionar y reorientar los esfuerzos de capacitación, y mejorar aspectos institucionales y administrativos. Por otra parte, la Secretaría General de la Presidencia realiza el seguimiento de los compromisos vinculados al programa de gobierno. Finalmente, la Dirección de Presupuestos administra el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que permite disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones del proceso presupuestario.

Al revisar el estado actual del pilar de evaluación en el caso chileno, se pueden encontrar tanto fortalezas como debilidades, que se señalan a continuación: