

SERVICIO CIVIL

Manual de Inducción para **DIRECTIVOS PÚBLICOS**

EL ESTADO

EL GOBIERNO

MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO E INSTRUMENTOS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.

NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Publicación del Servicio Civil
MANUAL DE INDUCCIÓN PARA DIRECTIVOS PÚBLICOS

Registro de Propiedad Intelectual N°236.790
Diciembre 2014, Santiago de Chile.

Todos los derechos reservados.

MÓDULO 5

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO E INSTRUMENTOS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN



Introducción	160
1 Administración Financiera del Estado	161
2 Política Fiscal: Regla de Balance Estructural.....	162
3 El Presupuesto de la Nación	164
4 Ingresos Generales de la Nación.....	170
5 Los Gastos de la Nación.....	172
6 Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público	176
7 Incentivos Remuneracionales	180
Resumen	184

MÓDULO 5

Administración Financiera del Estado e Instrumentos de Mejoramiento de Gestión

Introducción

- 1 Administración Financiera del Estado
- 2 Política Fiscal: Regla de Balance Estructural
- 3 El Presupuesto de la Nación
- 4 Ingresos Generales de la Nación
- 5 Los Gastos de la Nación
- 6 Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público
- 7 Incentivos Remuneracionales

Resumen

NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Introducción

El Estado posee una serie de recursos económicos de los cuales se vale para financiar los bienes y servicios que entrega en áreas como salud, educación, vivienda, cultura, previsión social, entre otras. Estos recursos deben ser administrados y gestionados de manera eficiente y transparente para alcanzar el bien común. Es importante que cada servicio cuente con orientaciones estratégicas que guíen el quehacer institucional y faciliten la toma de decisiones.

Cómo se administran estos recursos, de dónde provienen, en qué se invierten y cómo se controlan y fiscalizan son parte de los temas que serán abordados en el presente Módulo.

ABREVIATURAS

AE: Administración del Estado

EA: Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo

CPR: Constitución Política de la República de Chile

Ley de Bases: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

LOC del Congreso: Ley Orgánica Constitucional del Congreso.

1. Administración Financiera del Estado

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, existen 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); el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES); y la Ley N° 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras⁸⁹.

La Ley N° 1.263 de 1975 define la Administración Financiera del Estado como el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos, y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. Según dicha normativa, la administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos, y comprende a los servicios e instituciones que la ley enumera, los cuales para estos efectos denomina Sector Público.

(89) DIPRES. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago, septiembre 2005.

2. Política Fiscal: Regla de Balance Estructural

La responsabilidad en la gestión financiera del Estado se cuenta entre los activos fundamentales de nuestro país. El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como uno de los principales factores que explican los logros que ha obtenido Chile en reducción de la pobreza y en el desarrollo social.

A partir de 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla basada en un balance cíclicamente ajustado (BCA), más conocida como **regla de balance estructural del Gobierno Central**⁹⁰. Esta política pone el foco de la situación del fisco en una perspectiva de mediano plazo, en vez de su situación coyuntural, que es de la que da cuenta el balance efectivo.

La política de balance estructural consiste, en términos simples, en estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos. En otras palabras, determina

que el Estado debe ahorrar en tiempos de bonanza recursos que ayudarán a enfrentar los tiempos de menor actividad económica.

Durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), este enfoque se institucionalizó a través de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Esta ley, entre otras materias, obliga al Presidente de la República a establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración, informar sobre el estado estructural de las finanzas públicas y su impacto macroeconómico y financiero, e identificar y cuantificar los pasivos fiscales contingentes. La ley creó también dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), para financiar obligaciones fiscales en el ámbito previsional; y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), este último en reemplazo del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre creado en 1985, que permite financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública.

(90) www.dipres.gob.cl

A lo largo de su aplicación, la regla ha estado sujeta a revisiones tanto en la metodología de estimación del Balance Cíclicamente Ajustado, como en la meta de la política. La metodología vigente corresponde a la presentada en el documento *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*, publicado en 2011, la cual surgió a partir de las recomendaciones hechas por un comité de expertos convocados en 2010 para perfeccionar la regla fiscal.

Con el objetivo de aumentar la transparencia de la política fiscal, en 2013 se creó un Consejo Fiscal Asesor, instancia que participa en la validación de los cálculos del balance cíclicamente ajustado.

El Consejo Fiscal Asesor fue creado por Decreto en junio de 2013, con el objetivo de colaborar, a solicitud expresa del Ministro de Hacienda, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA). Esta es una instancia técnica del

más alto nivel, que busca resguardar la independencia en la estimación de las variables estructurales.

Entre sus actividades, el Consejo Fiscal participa como observador en los Comités del PIB tendencial y precio de referencia del cobre; se debe pronunciar sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la Dirección de Presupuestos; puede manifestar su opinión y formular observaciones sobre cambios metodológicos al cálculo del BCA que proponga la autoridad, y asesora al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende y tengan relación con su objeto.

El Consejo Fiscal está integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministro de Hacienda y, entre sus miembros, el ministro nombra también a su presidente y su vicepresidente. El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, radicada en la Dirección de Presupuestos, que sirve de apoyo técnico y vela por el cumplimiento de la agenda de trabajo.

3. El Presupuesto⁹¹ de la Nación

El Estado posee diversos recursos que utiliza para el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus fines. Dentro de estos se encuentran los financieros, que son el resultado de los diversos ingresos y se aplican a los gastos que este tiene.

Para llevar un orden respecto del cálculo de los ingresos, la estimación de los gastos y una planificación del modo como se administrarán, el Estado cuenta con un presupuesto anual que se

materializa en una ley: la Ley de Presupuestos del Sector Público. Esta ley contiene presupuestos para los diversos servicios e instituciones del Estado, como la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y los ministerios⁹² (incluidos los servicios públicos que dependen de ellos⁹³).

3.1. ¿Cómo se elabora el presupuesto de la Nación y cuáles son sus etapas?

El Presupuesto de la Nación se refleja en una ley con validez anual, que se elabora el año anterior al de su entrada en vigencia.

La elaboración del Presupuesto de la Nación contempla cuatro etapas, que se inscriben dentro de lo que se denomina Ciclo Presupuestario. A continuación revisaremos cada una de estas⁹⁴:

1° Formulación:

El artículo 64 de la Constitución Política de la República establece que **"el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir"**. De conformidad con dicha normativa legal, la autoridad antes citada, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, coordina todas las acciones administrativas tendientes a la formulación del proyecto de presupuestos de cada año. Se busca así, que el gasto a realizar en la ejecución presupuestaria futura sea coherente con la disponibilidad de recursos proyectada en función de variables

(91) Presupuesto: documento que contiene una previsión, generalmente anual, de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad económica. Es la expresión numérica de los planes (definición extraída de Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002). (92) Por ejemplo: la Ley de Presupuesto del año 2015 para el Ministerio de Educación un ingreso de M\$8.063.620.021 que se invertirá en gastos de personal (\$279.472.159), bienes y servicios de consumo (M\$ 63.513.313) y otros ítems específicamente descritos en la ley. (93) A modo de ejemplo, el ingreso del Estado estimado según la Ley de Presupuesto el año 2015 es de M\$ 38.942.514.929, monto que varía cada año. (94) En este punto, se tratarán las etapas de Formulación y Discusión y Aprobación. Y en los puntos siguientes las etapas denominadas Ejecución y Evaluación, respectivamente.

macroeconómicas relevantes como son: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el precio del cobre.

Entre las instrucciones y procedimientos generales y específicos que se entregan a los servicios para que ellos determinen su propuesta de gastos están los siguientes:

- a. La priorización en la asignación de recursos a los programas y proyectos que permitan cumplir con los compromisos presidenciales establecidos para el periodo correspondiente.
 - b. La presentación oficial del proyecto de presupuestos deberá ser entregado por cada ministerio y deberá consignar las propuestas de todos sus servicios dependientes o que se relacionen con el Ejecutivo por su intermedio. De ese modo, no se reciben planteamientos individuales⁹⁵.
 - c. Los gastos especificados deben corresponder a la proyección de un nivel de actividad estrictamente inercial, por lo cual se eliminan todos los gastos por una sola vez o residuales, y se incorporan a su vez los ajustes correspondientes por efecto al año completo de leyes o programas iniciados el año anterior.
 - d. Los requerimientos adicionales relacionados a prioridades gubernamentales deberán ser formulados en un formato especial, denominado Formulario E, y conforme a las instrucciones para él impartidas.
- Cualquier proposición del proyecto de presupuestos deberá estar acompañada de las justificaciones solicitadas en los instructivos pertinentes, incluyendo una proyección de mediano plazo, en los casos que corresponda, y utilizando un criterio de austeridad en los conceptos de gasto de operación o funcionamiento.
 - Los proyectos de inversión deberán contar con el correspondiente informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social, y cumplir con las normas y procedimientos vigentes.
 - La propuesta de PMG para el año correspondiente a la ejecución presupuestaria deberá ser compatible con los recursos disponibles comunicados por el propio Ministerio de Hacienda.
 - Por último, las instituciones dependientes de cada ministerio deberán acompañar con su solicitud presupuestaria las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño que midan los aspectos relevantes de la gestión institucional consistentes con los recursos solicitados en el presupuesto.

En base a estas y otras instrucciones complementarias se formula el Presupuesto de la Nación. Ahora bien, esta etapa considera a su vez una serie de subetapas, todas las cuales se muestran en detalle en la siguiente tabla. Cabe señalar que los plazos considerados son meramente ilustrativos, dado que las fechas definitivas se establecen año a año.

(95) Todos los servicios e instituciones públicas deben elaborar, durante los primeros cuatro meses del año presupuestario, una proyección financiera de sus ingresos y gastos, los cuales son entregados a la Dipres para que esta prepare el denominado Presupuesto Exploratorio. (Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002).

Tabla 1: Etapas y fases de formulación del Presupuesto de la Nación

PLAZOS	ACTIVIDADES
Segunda y tercera semana de marzo	Revisión del Balance de Gestión Integral (BGI) y envío de observaciones a los servicios por parte de la Dipres.
Primera y segunda semana de abril	Preparación de los informes de evaluación del año presupuestario anterior. Se considera la realización de reuniones en conjunto entre la Dipres y las instituciones.
Cuarta semana de abril	Reuniones con el Director de Presupuestos para determinar la evaluación definitiva del año anterior.
Primera, segunda, tercera y cuarta semana de mayo	Preparación de los informes asociados al presupuesto exploratorio ⁹⁶ . Entrega de los cuadros asociados al presupuesto exploratorio a Dipres. Cierre cifras asociadas al presupuesto exploratorio.
Primera semana de junio	Reuniones con el Director de Presupuestos para analizar presupuesto exploratorio.
Segunda semana de junio	Reunión del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda para analizar el Presupuesto exploratorio.
Tercera semana de junio	Reunión para analizar el Presupuesto exploratorio con el Presidente de la República.
Fines de junio	Envío de instrucciones a los servicios para la formulación presupuestaria y comunicación del marco presupuestario ⁹⁷ .
Todo junio, primera y segunda semana de julio	Formulación del proyecto de presupuestos anual por los organismos del sector público.
Cuarta semana de julio	Discusión de los proyectos por comisiones técnicas.
Primera y segunda semana de agosto	Preparación de los informes asociados a la formulación presupuestaria. Revisión de los indicadores nuevos propuestos por los servicios para el presupuesto.
Tercera semana de agosto	Reuniones de presentación de informes asociados a la formulación presupuestaria al Director de Presupuestos.
Cuarta semana de agosto	Reuniones del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda.
Primera semana de septiembre	Reunión del Ministro de Hacienda con el Presidente de la República. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Segunda semana de septiembre	Reuniones del Ministro de Hacienda con los ministros de Estado. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Cuarta semana de septiembre	Cierre y ajuste finales al presupuesto solicitado. Elaboración de folleto Proyecto de Ley de Presupuestos.
30 de septiembre	Envío proyecto de Ley de Presupuestos Anual al Congreso Nacional.
30 de noviembre	Ultimo día para la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos por parte del Congreso Nacional.
Primera y segunda semana de diciembre	Modificación de metas por parte de los servicios en base a la comparación entre el proyecto de Ley de Presupuestos presentado y finalmente aprobado.
Tercera semana de diciembre	Elaboración del programa de ejecución, versión inicial.
Cuarta semana de diciembre	Elaboración de los programas de caja para enero, a partir del programa de ejecución vigente.

(96) El Presupuesto exploratorio es el conjunto de pretensiones presupuestarias que el servicio correspondiente tiene de acuerdo a su plan de acción anual, pero sin considerar el presupuesto que otros servicios pudieren haber presentado. (97) El marco presupuestario corresponde al límite de gastos que debe contemplar el servicio en el proceso de formulación de presupuesto, el cual es informado por la Dirección de Presupuestos. De esta manera, cada presupuesto exploratorio individual se armoniza con el resto de los presupuestos presentados, con el fin de ajustarse al ingreso nacional disponible.

2º Discusión y aprobación:

En esta etapa, el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República es discutido en el Congreso Nacional. El proyecto de ley que remite el Ejecutivo debe presentarse necesariamente en la Cámara de Diputados. La Constitución fija un plazo máximo para la tramitación del proyecto de ley, al disponer que si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso también podrá introducir ciertos cambios, pero solo los que digan relación con la reducción de gastos, puesto que lo relativo a la estimación de recursos corresponde exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos respectivos.

Se debe considerar que el Congreso Nacional puede definir autónomamente la forma en la cual analiza cualquier proyecto de ley. En este caso particular, pese a ingresar el proyecto a tramitación a través de la Cámara de Diputados, se crea una Comisión Especial Mixta de Presupuestos constituida por representantes de ambas Cámaras. Esta comisión es la que analiza y discute el presupuesto presentado. Para estos fines, convoca a las autoridades pertinentes o a los especialistas que estime necesario. Es así como durante el mes de octubre y las primeras semanas de noviembre de cada año son citados frecuentemente ministros, jefes de servicio, autoridades de instituciones constitucionales autónomas, entre otras, con el fin de explicar y fundamentar el presupuesto solicitado, ya sea en parte o en su totalidad.

La Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 19 dispone que el proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una Comisión Especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas Comisiones de Hacienda.

El art. 207 del Reglamento del Senado señala que anualmente se designarán ocho senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Ejecutivo.

Esta comisión especial formará, a partir de sus integrantes, las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto. La comisión especial de presupuestos deberá informar a la Cámara de Diputados en el término de quince días, o entregar los antecedentes dentro de ese plazo, en el estado en que se encuentren, a menos de que esa Cámara prorrogue ese término (artículo 208 Reglamento del Senado).

Al final de este proceso de análisis, esta comisión envía informes a las respectivas Cámaras, los que deben ser analizados y aprobados, en general y en particular (artículo por artículo). La Ley de Presupuestos no tiene un quórum especial para su aprobación, y requiere solo del voto favorable de la mayoría de los parlamentarios presentes. En caso de existir diferencias en los artículos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, el proyecto pasa a tercer trámite constitucional. En este trámite, volverá a la Cámara de origen, para que analice si acepta o no el proyecto aprobado por el Senado. Esta discusión versa solo sobre las modificaciones introducidas en el Senado, las que se

entenderán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las modificaciones fueren reprobadas, se formará una comisión mixta que estará integrada por igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y el modo de resolver las dificultades.

El proyecto de la Comisión Mixta volverá a la Cámara, y luego al Senado. Para ser aprobado en estas, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas.

En caso de que en la Comisión Mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la Comisión Mixta, surge la posibilidad de la insistencia, y el Ejecutivo puede solicitar a la Cámara que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por el Senado.

Si la Cámara rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad.

Si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará al Senado, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Aprobado el proyecto de ley por el Congreso Nacional, este

será remitido al Presidente de la República quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación.

Si el Presidente desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En este caso, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 10 de enero del año respectivo. Cada observación debe ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar solo una parte.

Las observaciones tendrán discusión general y particular a la vez, y se tendrá por aprobada la observación que lo sea por la mayoría de una y otra Cámara, con el quórum que para cada caso exija la Constitución.

Finalmente, el Congreso despachará nuevamente el proyecto al Presidente para su promulgación y publicación definitiva en el Diario Oficial. El presupuesto debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1 de diciembre del año anterior a su entrada en vigencia.

3° Ejecución:

Una vez promulgada y publicada la Ley de Presupuestos, comienza la ejecución de la misma. Consiste en la entrega mensual de los recursos presupuestarios a las diversas instituciones públicas, la actualización del presupuesto inicial mediante decretos de modificación presupuestaria⁹⁸, y el registro del gasto efectivo y devengado⁹⁹.

(98) En general, los servicios deberán ajustarse al presupuesto que les ha sido asignado; sin embargo, atendido a que pueden ocurrir ciertos cambios en las necesidades de ingresos, o un incremento o disminución de los gastos. Los presupuestos de las instituciones pueden ser modificados mediante decretos, los que en su gran mayoría deberán ser dictados por el Ministerio de Hacienda a proposición de los servicios que los requieran. Ejemplo: disminuir un presupuesto para que ciertos montos sean transferidos a un programa que los requiera.

(99) Aquel gasto sobre el cual se tiene un título o derecho, independiente de su actual exigibilidad.

4º Evaluación:

En esta etapa se busca evaluar a través de una serie de actividades, si se dio un uso efectivo a los recursos públicos en el periodo ya concluido. La evaluación es realizada por cada ministerio o institución respecto de su presupuesto.

Etapas de la elaboración del Presupuesto

Elaboración del Proyecto de Ley del Sector Público del próximo periodo, a través de la estimación de ingresos y gastos de cada programa presupuestario de todas las instituciones que conforman el gobierno central.

Instancia de análisis y discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público que se realiza en el honorable Congreso Nacional.



Proceso de análisis del ejercicio presupuestario del periodo anterior, por ministerio e institución, que incorpora la información presupuestaria de gasto y gestión.

Proceso de entrega mensual de los recursos presupuestarios de las instituciones, actualización del Presupuesto inicial mediante los decretos de modificación presupuestaria y registro de gasto efectivo y devengado.

4. Ingresos generales de la Nación

Como hemos visto a través del texto, el Estado cuenta con un presupuesto expresado en una ley, que contiene un cálculo de los ingresos que percibirá, así como una estimación de los gastos que efectuará.

En cuanto a los ingresos, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) elabora cada año un cálculo de los ingresos generales de la Nación para ser incluidos en la Ley de Presupuestos. Este cálculo consiste en un texto que sistematiza las variadas fuentes de ingresos que componen el tesoro público, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a. **Transferencias corrientes:** consisten en los pagos que organismos del sector privado, público u otras entidades realizan al Fisco¹⁰⁰, como por ejemplo, la donación de un privado, las transferencias que realizan entidades públicas al fisco, remates judiciales, etc.
- b. **Rentas de propiedad:** son las rentas que recibe el Estado por los bienes de su propiedad; por ejemplo, los dividendos que obtiene en su calidad de accionista de sociedades anónimas abiertas; los intereses que percibe por inversiones realizadas; la participación en las utilidades de instituciones o empresas estatales, tales como las que corresponden a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), las rentas que percibe por las superficies concesionadas sobre los bienes fiscales y nacionales de uso público, etc.
- c. **Ingresos de operación:** son los ingresos obtenidos de la venta de bienes y servicios del Estado, como por ejemplo: las tarifas cobradas por los depósitos y custodias en los servicios de aduanas, que ingresaran al patrimonio del Estado. Lo mismo ocurre con los derechos que cobran los cónsules por actuaciones administrativas, como expedir pasaportes, visas, etc.
- d. **Otros ingresos corrientes:** consisten principalmente en las multas y sanciones pecuniarias, originadas en las infracciones a diversas disposiciones legales.
- e. **Endeudamiento:** consiste en los ingresos obtenidos por préstamos que el Estado solicita a instituciones financieras (internas o externas), con el objeto de financiar los planes y proyectos que la ley le autoriza y mandata a realizar en caso que no cuente con los recursos necesarios.
- f. **Impuestos:** son un "tributo¹⁰¹ o gravamen exigido por el Estado para fines públicos¹⁰²". Constituyen el grueso de los ingresos que recibe el Estado y podemos definirlos como el "pago obligatorio, no sujeto a una contraprestación directa que exige el Estado a los individuos y empresas con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público"¹⁰³. Es importante destacar que los impuestos pueden perseguir ciertos objetivos adicionales, como por ejemplo, incentivar o desincentivar una actividad económica, redistribuir la renta, etc.

(100) Ente investido de personalidad jurídica para que represente al Estado en el ejercicio de los derechos patrimoniales que a este le competen. (Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002). (101) Tributos son las "prestaciones, comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio a los particulares, en virtud de una ley y para el cumplimiento de sus fines". VILLEGAS, HECTOR B. Curso Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972. Existen otros tipos de tributos como, por ejemplo, las contribuciones y las tasas. (102) Definición extraída de Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <http://www.rae.es> (103) Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

Por ejemplo, para incentivar la actividad económica en regiones, la ley ha establecido algunos regímenes especiales. Mientras que para desincentivar la venta de bebidas alcohólicas y cigarrillos, se grava este tipo de productos con impuestos más altos, puesto que son perjudiciales para la salud de las personas.

De la misma forma, el impuesto a la renta producido por el trabajo es progresivo, es decir, quienes más ganan, deben pagar tasas de impuestos más altas; con este dinero, se financia el gasto público, que incluye el gasto social.

Debido a la importancia que revisten al ser la principal fuente de ingresos de la nación, nos detendremos en ellos y revisaremos los distintos tipos de impuestos que existen.

Tipos de impuestos

Los impuestos considerados en el cálculo de ingresos generales de la Nación, ordenados según el aporte a los ingresos de la nación, son los siguientes:

- a. **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** es el principal impuesto al consumo, es una obligación tributaria de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava, con un 19%, las adquisiciones de bienes, ya sean muebles o inmuebles, y de los servicios ya sean habituales o esporádicos. Quienes están afectos a este impuesto son los usuarios finales o consumidores.
- b. **Impuestos a la renta:** es aquel tributo que grava las rentas. Las rentas son aquellos ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incremento de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación (definición de acuerdo al artículo 2 de la Ley de la Renta 19). Ejemplos: los salarios de las personas naturales sobre cierto monto, las rentas de la industria, del comercio, de la minería y de la exportación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, compañías aéreas, de seguros, los premios de lotería, etc.
- c. **Impuestos a productos específicos:** existen productos a los cuales el Estado ha asignado un impuesto específico a su venta. Así ocurre por ejemplo, con los tabacos, cigarrillos, y también con los combustibles.
- d. **Impuestos a los actos jurídicos:** son impuestos que gravan ciertos actos jurídicos, como por ejemplo, los que tienen relación con letras de cambio, préstamos y otras operaciones de crédito de dinero.
- e. **Impuestos al comercio exterior:** la ley de normas sobre la importación de mercaderías al país establece que todas las mercaderías procedentes del extranjero, al ser importadas al país, estarán sujetas al pago de los derechos específicos que establece el Arancel Aduanero.
- f. **Impuestos varios:** son impuestos que no caben dentro de las categorías recién mencionadas, y que constituyen una fuente de ingresos importante para el fisco. Entre ellos encontramos, por ejemplo, el impuesto a beneficio fiscal que grava a las herencias y donaciones, el valor de las patentes mineras, el impuesto que grava a los juegos de azar, entre otras.

5. Los gastos de la Nación

Como contrapartida a los ingresos generales de la Nación, la Ley de Presupuestos trata sobre los gastos. Los gastos son las salidas de dinero que experimenta el Presupuesto de la Nación y cuya principal finalidad es comprar bienes de consumo y proveer bienes y servicios públicos.

El manejo que el Estado tiene respecto de los bienes que se gastan y cómo se gastan corresponde a la gestión administrativa, que depende de las políticas públicas que el país adopte. Entendemos por políticas públicas a todas las "acciones y omisiones del Estado para lograr objetivos sociales"¹⁰⁴. Así por ejemplo, si el Estado decide gastar gran parte de los ingresos en subsidios o si, por el contrario, decide no hacerlo, obedece a las políticas públicas que el Estado adopte.

Tradicionalmente se distinguen dos tipos de gastos:

- i. **Gasto público:** es el gasto destinado a la compra de bienes de consumo para la mantención de las instituciones públicas¹⁰⁵ de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias. Así por ejemplo, si un ministerio necesita vehículos, oficinas, computadores, etc., estos bienes se compran con los dineros que el presupuesto destina para ello, todo de conformidad a la Ley de Compras Públicas¹⁰⁶.
- ii. **Gasto social:** es aquella parte del presupuesto que el Estado utiliza para proveer bienes y servicios públicos, tales como educación, innovación y seguridad ciudadana, para fortalecer pequeñas y medianas empresas, para invertir en obras públicas, para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad, etc. Entre estos gastos encontramos, por ejemplo, los destinados a las transferencias y los subsidios.

5.1. Contratación y compras públicas

El gasto público tiene por finalidad abastecer a las diversas instituciones públicas de los bienes necesarios para su funcionamiento y se ejecuta conforme a lo establecido por la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y Prestación de Servicios, más conocida como Ley de Compras Públicas. Esta ley señala el procedimiento por el cual deben regirse las compras y contrataciones de bienes y servicios de la administración central y descentralizada del Estado.

(104) COCHRAN, C.E., LC. MAYER, T.R. CARR, AND J. CAYER. American Public Policy: An Introduction. 8th ed. Belmont, CA: Wadsworth, 2006. (105) Observación: en el presupuesto también están los recursos humanos que no se compran ni se reclutan en Chilecompra. (106) Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://bcn.cl/1m20r>

La Ley de Compras Públicas creó un servicio público descentralizado, la Dirección de Compras y Contratación Pública, conocido como ChileCompra, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Esta institución administra el Sistema de Información de Compras y Contrataciones a través del cual se realizan de manera pública y transparente las compras y contrataciones de la administración del Estado, con el objetivo de favorecer la eficiencia y el ahorro en la contratación pública, así como promover la mayor competencia en los procesos de licitación, facilitando el acceso de los proveedores a las oportunidades de negocio que ofrece el Estado.

El sistema funciona a través de una eficaz herramienta, el portal web www.mercadopublico.cl, de acceso público y gratuito que permite la participación en los procesos licitatorios. De esta forma, los proveedores presentan sus ofertas para proveer un bien o servicio particular, como por ejemplo, pasajes, artículos de escritorio, estudios, vigilancia, etc. Se trata de un punto de encuentro que permite a los distintos actores involucrados comprar y vender, posibilitando, de este modo, que los procesos de compras y contratación de bienes y servicios del Estado chileno sean abiertos, transparentes, rápidos y eficientes.

Los organismos afectos a la Ley de Compras Públicas son aquellos de la Administración Central y descentralizada del Estado, es decir, ministerios, servicios públicos, gobernaciones, municipios,

Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad y Contraloría General de la República, entre otros.

Los procedimientos de compra contemplados por la normativa corresponden a licitación pública que es la regla general, y los procedimientos excepcionales de licitación privada y trato directo. Por otra parte, los convenios marco responden al procedimiento general de contratación y licitación pública que es efectuado por la Dirección de Compras. Se traducen en un catálogo electrónico de bienes y servicios, en el que las entidades de la administración central compran de una manera preferente con una forma simple y transparente.

Los organismos públicos regidos por la ley mencionada deben efectuar completamente sus procesos de compra y contratación a través del sistema. Así, el artículo 18 de la referida ley dispone que “los organismos públicos regidos por la ley de Compras y Contrataciones, deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”.

Para finalizar, es importante destacar que con el objeto de proteger los derechos de quienes participen de las contrataciones y compras públicas, y garantizar la transparencia e igualdad en los procesos de licitación, la Ley de Compras

Públicas creó el Tribunal de Contratación Pública, conformado por tres abogados designados por el Presidente de la República y cuya función es conocer sobre la acción de impugnación contra los actos o las omisiones -ilegales o arbitrarios- ocurridos en los procedimientos de licitación durante el período comprendido entre la publicación y hasta 10 días hábiles posteriores a la adjudicación en el Sistema de Información.

5.2 Transferencias y subsidios

Como mencionamos, el Estado cuenta con diversos ingresos que se obtienen principalmente de los impuestos. El Estado gestiona y administra los recursos con el fin de cumplir con su objetivo y el desarrollo del Estado como un todo. Sin embargo, dicho desarrollo no se logra mientras no se integren y protejan los sectores y las personas que se encuentran en condiciones desfavorables o en riesgo social¹⁰⁷, y se fortalezca ciertas actividades productivas. Es por ello que el Estado destina gran parte del presupuesto a lo que conocemos como gasto social, a través del cual apoya y favorece el desarrollo de estos sectores, redistribuyendo los ingresos que recibe y destinándolos a aquellas áreas que requieren especial atención. Para ello, el Estado hace uso de dos herramientas: las transferencias y los subsidios.

a) Conceptos: transferencias y subsidios

Entendemos por transferencias, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, "las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de estos". En otras palabras, consisten en la entrega de una cantidad de dinero por parte de la administración del Estado a personas jurídicas¹⁰⁸ para el financiamiento de actividades o programas de interés público, sin que la parte que recibe tenga que dar algo a cambio.

Por su parte, los subsidios son transferencias de dinero, bienes o prestaciones que hace el Estado a ciertas personas o actividades productivas con el objeto de alcanzar metas sociales, fomentar determinadas actividades y otros fines similares. Ejemplo: el subsidio habitacional que se creó con el objeto de alcanzar una meta social, como es el mejoramiento de la calidad de vida y la integración social, para disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables de la población. Otros ejemplos de subsidios son el que otorga el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) a los productores agrícolas del país para la recuperación de los suelos que han sufrido algún proceso de degradación; el que otorga la Corporación de Fomento (CORFO) al empleo para profesionales de investigación y desarrollo, la ley que creó el subsidio al empleo juvenil, etc.

(107) Los principales riesgos sociales son la pérdida de empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación y la discapacidad: así lo establece el Ministerio de Desarrollo Social. Información disponible en el sitio oficial del organismo: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> (108) En Derecho existen dos tipos de personas: las personas naturales, que son los individuos de la especie humana, y las personas jurídicas, que son entes ficticios, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Ejemplo: una Sociedad Anónima, una Compañía Limitada.

b) Tipos de subsidios

Existen múltiples tipos de subsidios que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: aquellos cuyos beneficiarios son ciertos sectores económicos o actividades productivas, y otros que benefician a personas y familias, principalmente de escasos recursos, con discapacidad o cesantes. En este segundo grupo encontramos algunos de los subsidios a los que se destinan mayores recursos y que se encuentran ampliamente difundidos, entre otros:

- **Subsidio habitacional:** este subsidio es impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y consiste en el aporte económico que hace el Estado a quienes cumplan con los requisitos exigidos para comprar o construir una vivienda.
- **Subsidio familiar:** beneficio impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social equivalente a la asignación familiar¹⁰⁹ para personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio del DFL N° 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.
- **Subsidio Único Familiar (SUF):** beneficio para mujeres de escasos recursos, sin previsión y con niños que viven a sus expensas. Es un aporte equivalente a la asignación familiar.
- **Subsidio de cesantía:** consiste en la entrega mensual, por un máximo de un año, de una suma de dinero a los trabajadores cesantes.

c) Publicidad de las transferencias

En el año 2003 se creó la Ley N°19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas receptoras de fondos públicos¹¹⁰.

Dicha ley tiene por objeto dar publicidad a las transferencias que realicen los órganos y servicios públicos -incluidos en la Ley de Presupuestos-, y los municipios hacia las diversas entidades a quienes se destinen, de manera que la población pueda estar al tanto de los subsidios, donaciones y subvenciones que se realizan.

¿Cómo se materializa esta publicidad requerida?

Los organismos que transfieran recursos a terceros privados o públicos deberán llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos (artículo 1 de la Ley N°19.862). Será el Ministerio de Hacienda el encargado de dictar las normas e instrucciones por las que deberán regirse estos registros (artículo 7 de la Ley N°19.862).

(109) La asignación familiar es un subsidio estatal que consiste en la entrega mensual de una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador acredite. Es otorgada por el empleador a los trabajadores a través de Instituto de Previsión Social (ex INP) o una caja de compensación, según sea el caso. (Información disponible en la página web de la Biblioteca de Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/guias/asignacion-familiar>). (110) Sin perjuicio de esta norma, existe la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, permitiendo a la ciudadanía acceder a información relevante de todos los organismos de la Administración del Estado, como por ejemplo, las dotaciones de personal de cada organismo y los sueldos que reciben sus funcionarios.

6. Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público

El Estado gestiona y administra sus recursos, lo que debe hacerse con sujeción a la ley y de la manera más eficiente posible. Para controlar que la administración de los recursos se realice de acuerdo a la legalidad y en forma eficiente, existen organismos que fiscalizan y controlan dicha administración.

Uno de ellos es la Contraloría General de la República que, tal como vimos previamente, es un organismo autónomo, que además de ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos, entre otras funciones relevantes, fiscaliza la inversión de los fondos del fisco, examinando y juzgando las cuentas de quienes tengan a su cargo bienes estatales, y lleva la contabilidad general de la Nación.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), a objeto que la administración de los recursos del Estado sea eficiente y transparente, opera un sistema de evaluación y control de gestión, que se vale de múltiples instrumentos para "contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas"¹¹¹.

6.1. Instrumentos de Evaluación del Presupuesto

a) Evaluación Ex Ante

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha incorporado en la etapa de formulación del presupuesto, la evaluación ex ante de diseño de programas, con el objeto de contar con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento. Este proceso considera la revisión ex ante de programas nuevos, reformulados, calificados con "desempeño insuficiente" producto de una evaluación previa, y de aquellas iniciativas que soliciten ampliaciones presupuestarias significativas.

El objetivo de la evaluación ex ante es analizar si el programa cuenta con un objetivo claro y definido, un diagnóstico preciso que dé cuenta del problema o necesidad que pretende abordar, e indicadores de desempeño que permitan su posterior evaluación y seguimiento. En base a este análisis, se entrega una calificación para cada programa, que se refiere fundamentalmente a la conveniencia de implementar la iniciativa.

(111) Disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres): <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html>

A partir de la creación en 2012 del Ministerio de Desarrollo Social, dicha institución realiza el proceso de evaluación ex ante para los programas sociales. Para estos efectos se han identificado los ministerios y servicios públicos que ejecutan programas sociales¹¹², y se utiliza la Clasificación Funcional del Gasto, empleada por DIPRES para elaborar las estadísticas de las finanzas públicas.

Asimismo, este ministerio es el responsable de administrar el Sistema Nacional de Inversiones. En un contexto donde los recursos son escasos es primordial asignarlos en forma eficiente, esto implica necesariamente formular y evaluar bien los proyectos.

Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

El objetivo del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) es proveer al país de un conjunto suficiente de buenos proyectos de inversión de modo tal que las autoridades puedan ejecutar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad en su conjunto. La preocupación central es la eficiencia del uso de los recursos públicos de inversión.

Para lograr este objetivo, el Sistema desarrolla y difunde procedimientos metodológicos, normas y tiene un sistema de información uniforme para la formulación, preparación y evaluación de iniciativas de inversión. El SNI se basa en la asignación de recursos a proyectos específicos que previamente han sido evaluados desde un punto de vista socioeconómico.

El Sistema de Inversiones establece las bases y condiciones sobre las cuales se desarrolla el proceso de inversión pública en el país,

de manera de impulsar aquellas iniciativas de inversión más rentables para la sociedad, según los lineamientos de la política de Gobierno. Esto permite transformar ideas en proyectos de inversión, y diferenciar aquellos, cuya realización se justifica de aquellos cuya ejecución no es recomendable, desde el punto de vista de bienestar de la sociedad.

Definición de roles:

- Las funciones de identificación y priorización de problemas así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esas dificultades, se radican en las entidades inversionistas, es decir, ministerios, servicios, empresas, gobiernos regionales y municipalidades.
- El Ministerio de Desarrollo Social establece un conjunto de normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que deben aplicar las entidades inversionistas. Además, debe someter a análisis a cada uno de los proyectos y emitir una recomendación técnica económica.
- El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades formuladoras. Para aprobar la asignación de recursos de un proyecto específico, debe verificar si el Ministerio de Desarrollo Social emitió una recomendación favorable (RS).
- De acuerdo a estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Social no definen las prioridades de las entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos, fija el marco presupuestario y el Ministerio de Desarrollo Social, define la cartera de proyectos elegibles.

(112) Corresponden a: Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Interior y Seguridad Pública (Subsecretaría de Prevención del Delito y Subsecretaría de Desarrollo Regional) y Medio Ambiente.

Subsistemas del SNI

- **Subsistema de Análisis Técnico Económico:** conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que permite homogenizar y coordinar el proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de las iniciativas de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público. Su objetivo es orientar el proceso de asignación de recursos hacia aquellas oportunidades de inversión más rentables.
- **Subsistema de Formulación Presupuestaria:** su objetivo es asignar recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado que cuentan con la recomendación favorable de MDS. Permite a las instituciones contar con los recursos financieros necesarios para ejecutar sus proyectos. La DIPRES es la institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público, la que finalmente se aprueba como:
 - Ley de Presupuesto del Sector Público.
 - Individualmente (caso Empresas del Estado).
- **Subsistema Ejecución Presupuestaria:** su objetivo es regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. La DIPRES tiene como función regular y supervisar la ejecución del gasto público; sin perjuicio de las atribuciones de Contraloría General de la República. La información de ejecución financiera se ingresa en el BIP y Sigfe.
- **Subsistema de Evaluación Ex - Post:** determinar la eficiencia y eficacia de las iniciativas de inversión, mediante el control de su gestión y la medición de los resultados de corto, mediano y largo plazo que esa iniciativa tiene sobre la población objetivo.

b) Evaluación Ex post

Un segundo conjunto de instrumentos corresponde a las evaluaciones ex post de programas e instituciones desarrolladas por DIPRES, cuyos resultados retroalimentan el presupuesto. Los resultados de estas evaluaciones, no necesariamente están asociados a una rebaja o aumento de recursos, sino que se vinculan con acciones específicas, tales como rediseños, reorientación de recursos, etc., tendientes todas ellas a mejorar el desempeño de los programas evaluados, y a aportar información para la toma de decisiones presupuestarias. Actualmente, existen cuatro líneas de evaluación ex-post, que abordan distintas áreas y focos:

- Evaluación de Programas Gubernamentales.** A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- Evaluación del Gasto Institucional.** Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.
- Evaluación de Impacto.** El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi-experimentales e información recopilada a través de encuestas, focus groups y entrevistas, entre otros.
- Evaluación de Programas Nuevos.** Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.

La selección de programas a evaluar surge de una propuesta del ejecutivo (DIPRES, SEGPRES y Ministerio de Desarrollo Social) presentada al Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos.

6.2. Instrumentos de Monitoreo

a) Definiciones Estratégicas

Las definiciones estratégicas se obtienen a partir de la planificación estratégica institucional y toman como marco de referencia las orientaciones gubernamentales y ministeriales. Su incorporación al proceso presupuestario tiene como objetivo contribuir a mejorar la planificación de las instituciones y, a partir de esto, orientar la gestión institucional hacia el logro de resultados.

La Dirección de Presupuestos solicita esta información a través de un formato estándar (Formulario A1). La información solicitada corresponde a la misión de la institución, sus objetivos estratégicos, sus productos estratégicos (bienes y/o servicios) y sus beneficiarios, usuarios o clientes.

b) Indicadores de Desempeño

Este proceso de construcción de indicadores de desempeño se desarrolla cada año en el marco de la formulación presupuestaria. Su objetivo es que las instituciones informen al Congreso

Nacional sobre su desempeño global, a través de un conjunto de indicadores clave. Además, los indicadores de desempeño constituyen la base para la elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

La Dirección de Presupuestos solicita la información de indicadores de desempeño a través de un formato estándar (Formulario H). Estos indicadores se elaboran a partir de las Definiciones Estratégicas presentadas por las instituciones en el Formulario A1, lo que permite alinear los indicadores propuestos con la planificación estratégica institucional.

7. Incentivos Remuneracionales

I. Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

El PMG es un instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos cuyo objetivo es mejorar la gestión global de estos. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas y comprende para cada área uno o más sistemas de gestión, y para cada sistema, etapas de desarrollo. El cumplimiento de las etapas comprometidas por la institución para un año en particular está asociado a un incentivo de carácter remuneracional para los funcionarios¹¹³.

El PMG considera un Programa Marco común a todas las instituciones adscritas a él. Dicho programa establece seis sistemas de gestión (Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional, Sistema de Planificación y Control de Gestión, Gobierno Electrónico – Tecnologías de Información, Seguridad de la Información, Sistema de Gestión de la Calidad y Sistema de Gestión de Excelencia, estos dos últimos voluntarios). El Programa Marco potencia los procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios, al establecer en al menos 60% la ponderación para el Sistema de Monitoreo. El porcentaje restante (que será como máximo de un 40%) se debe distribuir entre el resto de los sistemas¹¹⁴.

II. Metas Anuales de Eficiencia Institucional (MEI)

Surgen con la dictación de la Ley N° 20.212, de 2007. La asignación asociada a su cumplimiento se otorga a los funcionarios públicos no afectados al PMG.

Al igual que el PMG, las MEI se basan en el desarrollo de áreas estratégicas y comprende para cada área, uno o más sistemas de gestión, y para cada sistema, etapas de desarrollo. El cumplimiento de las etapas comprometidas por la institución para un año en particular, está asociado a un incentivo de carácter remuneracional para los funcionarios. Las etapas y sistemas corresponden a las mismas del PMG.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 20.212 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en el artículo 10 de esta. Es concedido a todos los funcionarios identificados en el primer párrafo del artículo 9 antes citado, y varía anualmente de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas de eficiencia institucionales planteadas. Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a

(113) El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de 7,6% de sus remuneraciones siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%. (114) Así, en 2015 más del 90% de las instituciones solo cuenta con el Sistema de Monitoreo, y ya han completado su egreso de los demás sistemas de gestión, el que será obligatorio.

un 90%; en un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%; y no se pagas si es inferior a un 75%.

III. Metas de Recaudación

La ley N° 19.401 estableció una asignación para todos los funcionarios/as de la Contraloría General de la República, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Tesorerías, el Consejo de Defensa del Estado y la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda. Asimismo, la ley N° 19.646 estableció una asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de metas de reducción de la evasión tributaria para el personal de planta y a contrata del SII.

La asignación procede cuando la recaudación neta en moneda nacional del año anterior haya excedido a una recaudación base para el mismo año.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 12 de la ley N° 19.041 y corresponde a un porcentaje de las remuneraciones, excluidas las asignaciones de zona. Dicho porcentaje es mayor o menor dependiendo de la magnitud de la variación de la recaudación neta anual correspondiente al año anterior, en moneda nacional, del Subtítulo Ingresos Tributarios de la Ley de Presupuestos, excluidas las multas e intereses. En el caso particular del Servicio de Impuestos Internos se suma, además, la asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de

metas de reducción de la evasión tributaria, cuyos beneficiarios y forma de pago se estipulan en la ley N° 19.646.

Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a un 90%; se paga un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%; y no se paga asignación si es inferior a un 75%.

IV. Ley Médica

Su denominación responde a que favorece directamente a los médicos. Consiste en el establecimiento de normas especiales para profesionales funcionarios/as que se desempeñen en cargos con jornadas de 11, 22, 33 y 44 horas semanales de la ley N° 15.076 en los establecimientos de los servicios de salud, incluidos los cargos de la planta de directivos con jornadas de dicho cuerpo legal (Ley N° 19.664, artículo 37; Decreto 849, de 2000, "Reglamento para pago de bonificación por desempeño colectivo institucional", ambos del Ministerio de Salud).

La formulación de los compromisos es realizada por el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Hacienda, que elaboran un decreto en el cual se fijan los compromisos para el pago de bonificación por desempeño institucional.

En el decreto se detallan las áreas prioritarias de los servicios de salud, sus objetivos y los compromisos de todos los servicios de salud para el año siguiente. Estos compromisos consisten en un conjunto de indicadores, con sus respectivas metas y prioridades.

V. Premio Anual por Excelencia Institucional (PAEI)

Surge con la dictación de la ley N° 19.882, de 2003. Se otorga anualmente a las tres instituciones que se destaquen por los resultados alcanzados en aspectos tales como gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios/as.

Pueden postular aquellos que hayan cumplido con el 100% del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Metas de Eficiencia Institucional (MEI), o de otros incentivos asociados al desempeño institucional, suscritos con el Ministerio de Hacienda.

Consiste en un incentivo económico equivalente a un 5% mensual de los haberes que sirven de base de cálculo para asignación de modernización, para los funcionarios/as de las tres instituciones mejor evaluadas.

La administración y el otorgamiento del Premio recaen en el Servicio Civil y cuenta para ello con un reglamento que establece su aplicación y procedimientos generales (Ver Módulo 4)

VI. Convenio de Desempeño Colectivo (CDC)

Es un instrumento que surge con la dictación de la ley N° 19.553, de 1998. Reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización.

Permite estimular el trabajo en equipo de los funcionarios públicos en el cumplimiento de metas orientadas a brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 7 de la ley N° 19.553 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en el artículo 4 de dicha ley. Es concedido a los funcionarios/as que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos.

La asignación se paga como porcentaje variable que depende del cumplimiento de las metas comprometidas.

VII. Otros mecanismos de Incentivo

Existen otros mecanismos de incentivos, que se han generado gradualmente y que abarcan a distintas instituciones:

- a. **Metas Institucionales y Colectivas para el Poder Judicial.** Corresponde al pago de un bono por desempeño institucional y colectivo para los funcionarios del Poder Judicial, de la Academia Judicial, de la Corporación Administrativa y del Departamento de Bienestar del Poder Judicial, sobre la base del cumplimiento de metas anuales. Las instituciones del Poder Judicial formulan metas institucionales y colectivas en base al Programa Marco aprobado por una Comisión Resolutiva Interinstitucional.
- b. **Convenios de Gestión Institucional del Ministerio Público.** Es un bono al que tienen derecho los fiscales y los funcionarios del Ministerio Público, sobre la base del cumplimiento de un Compromiso de Gestión Institucional. Se basa en el desarrollo de un Programa Marco establecido de común acuerdo entre el Fiscal Nacional y el Ministro de Hacienda.
- c. **Metas de Eficiencia Institucional de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.** Corresponde a un incentivo institucional asociado al cumplimiento de metas de desempeño institucional, para los Jueces y demás funcionarios de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que se paga en relación al cumplimiento de metas de desempeño, resultado y calidad de servicio.
- d. **Bonificación por Calidad de Servicio del Servicio de Registro Civil e Identificación.** Es una bonificación anual entregada a los funcionarios del Registro Civil, en base a la evaluación de un Índice de Satisfacción que mide la calidad de la atención entregada por dicha institución a sus usuarios. Esta bonificación es adicional a la que se recibe a través de otros mecanismos de incentivo tales como el PMG y desempeño colectivo.

RESUMEN

El Estado cuenta con un presupuesto que corresponde a una Ley de la República, aprobada anualmente, que identifica ingresos y gastos. Los ingresos están constituidos principalmente por los impuestos. Los gastos, por su parte, dependerán de la gestión de dichos ingresos, la que a su vez, dependerá de las políticas públicas que el país desarrolle, todo ello con una estricta sujeción a la Ley de Presupuesto y a los principios de eficiencia, transparencia y publicidad, pues solo de este modo el Estado podrá alcanzar sus metas y lograr sus fines.

A su vez, la gestión de los recursos es fiscalizada y controlada por la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, quienes cuentan con diversos mecanismos e instrumentos para evaluar y controlar que la gestión de los recursos del Estado sea ajustada a la ley, eficiente y transparente.