



**CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL DERECHO
PÚBLICO CHILENO.**

**Análisis crítico al control externo en materia de gasto
público y propuestas.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN DERECHO,

MENCIÓN DERECHO PÚBLICO

Autor: Carlos Montalva Pérez

Profesor Guía: Cristian Román Cordero

Santiago, Chile

Agosto 2017

Gracias a Rocío, Alejandro, Elisa y L-C por todo su apoyo y amor.

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Inc.	Inciso
CPR	Constitución Política de la República
CGR	Contraloría General de la República
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DL	Decreto ley
DIPRES	Dirección de Presupuestos.
DLAFE	Decreto Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
ed.	Edición
EFS	Entidad de Fiscalización Superior
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LBPA	Ley de Bases Generales de los Procedimientos Administrativos
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LOCCN	Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional
LOCCGR	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.
n.	nota
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión.
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
TC	Tribunal Constitucional
UAP	Unidad de Asesoría Presupuestaria

TABLA DE CONTENIDOS

	PÁG.	
RESUMEN	7	
INTRODUCCIÓN	9	
PARTE GENERAL		
CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN AL PRESUPUESTO PÚBLICO Y AL CONTROL PRESUPUESTARIO		
1.1.	Breve introducción al ciclo presupuestario	14
1.2.	Elaboración del Presupuesto Público.	16
1.3.	Aprobación del Presupuesto Público.	24
1.4.	Ejecución del Presupuesto Público.	30
1.5.	Control del Presupuesto Público.	36
1.6.	Marco Conceptual del Control del Presupuesto Público.	41
1.7.	Clasificación del Control Presupuesto público.	45
1.7.1.	Clasificación General.	45
1.7.2.	Clasificación específica.	46
1.7.2.1.	Según sus objetivos y alcance.	46
1.7.2.2.	Según su dependencia.	48
1.7.2.3.	Según su temporalidad.	51
1.8.	Los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía y su relación con el control presupuestario.	53
1.9.	El control presupuestario externo en el Ordenamiento Jurídico Chileno.	72
1.10.	Cuadro del control presupuestario en el Ordenamiento Jurídico Chileno.	87
CAPÍTULO II EL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.		
2.1.	Sistematización de la Legislación sobre el Control del Gasto Público.	89
2.2.	El presupuesto público conforme a la Constitución Política de 1980.	91
2.3.	Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del año 1960, que rige a la Dirección de Presupuestos.	97
2.4.	Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (DLAFE)	100
2.4.1.	Leyes Orgánicas de Presupuesto y sus modificaciones hasta el Decreto Ley N° 1.263 de 1975.	100
2.4.2.	Análisis del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, al tenor de la génesis de la Constitución Política de la República de 1980.	104
2.4.3.	Análisis del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. DLAFE	119
2.4.3.1.	Sistema de Administración Financiera.	122
2.4.3.2.	Sistema de Control Financiero.	126
2.4.3.3.	Sistema de Contabilidad Gubernamental.	132
2.4.4.	Conclusiones relativa a la funciones del DLAFE en materia de control presupuestario.	133

2.5. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de Gobierno, análisis normativo de su orgánica y funcionamiento.	135
2.5.1. Indicadores de Desempeño.	138
2.5.2. Balance de Gestión Integral (BGI)	144
2.5.3. Evaluación de Programas e Instituciones.	148
2.5.3.1. Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG).	150
2.5.3.2. Evaluaciones de Impacto (EI).	157
2.5.3.3. Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI).	159
2.5.3.4. Evaluaciones de Programas Nuevos (EPN).	160
2.5.3.5. Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA).	162
2.5.3.6. Recomendaciones y Compromisos producto de las Evaluaciones EPG, EGI, EI, EPN, EFA.	164
2.5.4. Mecanismos de Incentivo Institucional.	166
2.5.4.1. Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	166
2.5.4.2. Ley N° 19.664 que establece Normas Especiales para Profesionales Funcionarios que indica de los Servicios de Salud y modifica la Ley N° 15.076	170
2.5.4.3. Metas de Eficiencia Institucional (MEI)	171
2.5.4.4. Metas de Eficiencia Institucional y colectivas del Poder Judicial	172
2.5.4.5. Convenio de Gestión institucional del Ministerio Público.	174
2.5.4.6. Ley N° 20.723 que modifica la Ley N.º 19.803, que establece una asignación de mejoramiento de la gestión municipal.	175
2.5.4.7. Incentivo por la Calidad de Servicio, Registro Civil e Identificación	176
2.5.4.8. Análisis en general de los incentivos remuneratorios a la gestión pública y la necesidad de reformulación.	180
2.6. Ley N°19.875 que da carácter permanente a Comisión Mixta de Presupuestos	185
2.7. Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social.	190
2.8. Otras normas relativas al control del presupuesto público.	192
2.8.1. Control Jerárquico en los Organismos del Estado.	192
2.8.2. Control del gasto público en las Municipalidades.	193
2.8.3. Control Interno del Poder Ejecutivo por medio del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG).	195
2.8.4. Ley sobre Acceso a la Información Pública N°20.285	197
2.9. Análisis a la legislación sobre el Control Presupuestario.	200

PARTE ESPECIAL

CAPÍTULO III ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO, EL CONGRESO NACIONAL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

3.1. Órganos de control externo presupuestario en el Ordenamiento Jurídico Chileno.	203
3.2. Órganos de control externo.	
Rol del CONGRESO NACIONAL.	209
3.2.1. Control de Presupuesto Público en la formulación del mismo.	211
3.2.2. Facultades Fiscalizadoras de la Cámara de Diputados como Control Presupuestario.	224
3.2.3. Control de ejecución del presupuesto público por medio de la	

Comisión Mixta de Presupuestos.	233
3.2.4. Estudio de la Unidad de Asesoría Presupuestaria (UAP)	246
3.2.5. Problemas en torno al control del presupuesto en relación al Congreso Nacional.	266
3.3. Órganos de control externo	
 Rol de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (CGR)	
3.3.1. Introducción	269
3.3.2. Evolución histórica de las facultades de la CGR	274
3.3.3. Facultades de la CGR.	286
3.3.4. Control de Legalidad de la CGR y su relación con el Control Presupuestario.	289
3.3.5. Función de Auditoría de la CGR y su relación con el Control Presupuestario.	299
3.3.6. Función Contable y Jurisdiccional de la CGR y su relación con el Control presupuestario.	308
3.3.7. Análisis de las funciones de la CGR en el ámbito del control presupuestario.	311
CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA POTENCIAR EL CONTROL PRESUPUESTARIO	
4.1. Diagnóstico de los organismos de control presupuestario, situación actual.	320
4.1.1 Control presupuestario realizado por el Poder Ejecutivo.	320
4.1.2 Control presupuestario realizado por el Congreso Nacional.	323
4.1.3 Control presupuestario realizado por la Contraloría General de la República.	326
4.1.4 Ausencia de un organismo exclusivo e independiente de Control Presupuestario.	327
4.1.5 Opinión personal sobre los organismos actuales de control presupuestario y la agencia, dirección o servicio de evaluación de políticas públicas propuestas.	330
4.2. Proyectos sobre una agencia, dirección o servicio de evaluación de políticas públicas como mecanismo de control presupuestario en los últimos años.	332
4.2.1 Contexto histórico para la permanencia de la Comisión Mixta	333
4.2.2 Primer gobierno Michelle Bachelet 2006-2010	335
4.2.3 Gobierno Sebastián Piñera 2010-2014	336
4.2.4 Segundo gobierno Michelle Bachelet 2014-2018	338
4.2.5 Propuestas candidatos presidenciales 2018-2022	341
4.2.6 Opinión personal sobre creación de un organismo de evaluación	343
4.3. Análisis del proyecto de Ley de Evaluación de las Políticas Públicas	349
4.4. Propuestas de esta tesis para un control del presupuesto público conforme al ordenamiento jurídico chileno.	357
CONCLUSIÓN	368
BIBLIOGRAFÍA	378

RESUMEN

La presente tesis se centra en analizar el control del presupuesto público chileno, sistematizando las normas jurídicas y reconociendo a los organismos de control externo que lo realizan. Posterior a ello se realiza un análisis sobre las actuales competencias de dichos organismos y se realizan diferentes conclusiones sobre las fórmulas de control del presupuesto público, en atención a la conveniencia o no de que dicho control sea realizado por el Poder Ejecutivo de forma primaria, relegando al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República en dicho ámbito.

El primer capítulo analiza el ciclo presupuestario y reconoce al control del presupuesto público como una de las fases no desarrolladas por el ordenamiento jurídico chileno. A continuación, se realiza un análisis sobre el concepto de control presupuestario, reconociendo en ello diferentes clasificaciones, examinando en profundidad los tipos de control basado en su dependencia, a sus objetivos y por último el basado en los principios de eficiencia, eficacia y economicidad.

La tesis continúa en su capítulo segundo con una completa sistematización de las normas de control presupuestario en el ordenamiento jurídico chileno, que incluye análisis constitucional y en especial del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, siguiendo con normas más específicas como las que componen el sistema de evaluación de control de gestión del gobierno, la Ley N° 19.875 y la Ley N° 20.530, entre otras.

En el capítulo tercero se reconocen a los organismos de control externo, el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República. En relación con el Congreso Nacional se analiza como su intervención en el ciclo presupuestario implica

necesariamente la realización de distintas fórmulas de control del presupuesto público. En la misma línea se realiza un completo análisis de la Comisión Mixta de Presupuestos y su funcionamiento práctico, en la que se reconoce la falta de funcionamiento constante de sus subcomisiones. Posteriormente se investiga sobre la Unidad de Análisis Presupuestario del Senado y se realizan diferentes propuestas, ante la falta de intervención de la misma de forma relevante en el ciclo presupuestario. Prolongando con dicho capítulo, se estudian las distintas facultades que posee la Contraloría General de la República, sistematizando las mismas y reconociendo el importante aporte que dicha institución ha realizado por medio de sus dictámenes, así como de sus auditorías. Se analizan casos prácticos que demuestran lo señalado y se analiza la distinción entre sus limitaciones legales respecto al análisis de mérito y el análisis de desempeño (tres “E”).

El capítulo cuarto realiza un análisis crítico de la situación actual sobre el control externo del presupuesto público en el ordenamiento jurídico chileno, en el cual se determina que en Chile no existe una agencia u organismo autónomo que analice el gasto público posterior a su ejecución de forma exclusiva y con datos propios, toda vez que el monopolio de los datos que posee el Poder Ejecutivo por medio de la DIPRES, genera importantes diferencias en lo que puede realizar el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República. Para finalizar se analizan las propuestas realizadas en los últimos tres periodos presidenciales sobre la materia, para realizar algunas propuestas propias, que permitan fortalecer a los organismos actuales de control externo y se analiza la posibilidad de crear un organismo externo autónomo para dicha función, en armonía al consenso político de los últimos años, expresado en el proyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas del año 2014.

INTRODUCCIÓN.

Entre los objetivos del Estado moderno, la Ley de Presupuestos es una herramienta esencial que permite a los ciudadanos conocer las orientaciones de las políticas públicas que los gobiernos implementarán durante su periodo. En este sentido, el TC en su sentencia Rol N° 254, señala que “es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas”¹.

El presupuesto público determina “lo que tiene que hacer el gobierno” y “con qué lo tiene que hacer”, pero en este punto, la determinación de cómo el presupuesto es ejecutado año a año, debería, a lo menos, ser analizado por medio de métodos de control posteriores a su ejecución.

Los medios de control y fiscalización actuales del presupuesto público, carecen de herramientas efectivas que les permitan a los ciudadanos una adecuada comprensión de cómo se están ejecutando los recursos públicos, toda vez que el presupuesto está enfocado sólo a resultados que promueve y entrega el propio Poder Ejecutivo, el que tiene claramente la intención de mostrar “cifras azules” o “cumplimiento eficientes”, todo esto al alero de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, que concentra de forma prioritaria la información en materia presupuestaria.

Ante la incorporación en estos últimos 16 años de los sistemas de evaluación y control de gestión del Gobierno de programas públicos como los Indicadores de Desempeño, el Balance de Gestión Integral, Evaluación de programas e instituciones,

¹ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol N° 254, año 1997. Considerando N° 18.

mecanismos de control institucional, entre otros como la implementación de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, se ha promovido un enfoque de transparencia pública respecto a los gastos del Estado, pero ¿cuán capaces son las herramientas de control del presupuesto público para exponer y determinar el real destino del gasto, en atención a sus fines, objetivo o en su desempeño? El Congreso Nacional no cuenta con herramientas que permitan una adecuada comprensión de los gastos públicos posteriores a su ejecución, aun cuando existe la “Unidad Asesoría Presupuestaria del Senado”, a ésta le corresponde efectuar una sistematización de la información que proporcionan los diversos ministerios, pero carece de una unidad que analice y sistematice los distintos gastos de gobierno. Así, el ex senador Jaime Gazmuri declara que “lo que hay en Chile es una Unidad Presupuestaria, que hace un seguimiento y ordena la información, pero no tiene una capacidad de análisis económico propio, porque es una oficina pequeña. Lamentablemente, nuestro país no cuenta con una Unidad de Análisis Técnico parlamentario independiente”².

Esta reflexión en nuestro país se hace más palpable ante la inexistencia de un organismo técnico autónomo del Poder Ejecutivo que realice los análisis, a lo menos aleatorios, de los programas públicos, sobre su ejecución y control ex post. Esto se refleja en nuestra legislación referido a las atribuciones de nuestra Contraloría General

² GAZMURI, Jaime. 2012. Presentación estudio experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. En: SEMINARIO INTERNACIONAL: Las oficinas técnicas de América Latina y el Caribe. 7 septiembre de 2012. en el marco del VIII Foro Parlamentario de Gestión para Resultados en el Desarrollo. Congreso Nacional Sede Santiago. [En línea] http://www.senado.cl/insisten-que-america-latina-deberia-fortalecer-oficinas-tecnicas-presupuestarias-para-mejorar-la-fiscalizacion/prontus_senado/2012-09-07/192742.html [consulta: 10 diciembre 2015].

de la República, que señala en el Art. 52 del DLAFE³, que dicho organismo debe fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, pero no así sobre la verificación y cumplimientos de los fines y las metas programadas por los servicios públicos, lo que es reforzado por el Art. 21b de la LOCCGR⁴. Esta distinción es clave para comprender que, ante las necesidades del Estado actual, nuestras instituciones jurídicas no cuentan con herramientas que permitan la verificación del adecuado gasto público en todos los ámbitos que no sea circunscrito a sólo un tipo de control. En la actualidad los controles están orientados a la ejecución por resultados y según parámetros autoimpuestos y que posteriormente son auto cumplidos por el Poder Ejecutivo.

Por todo lo anterior, la presente tesis aborda un área no desarrollada por la doctrina jurídica chilena⁵. Esta investigación pretende desarrollar un análisis dogmático

³ Artículo 52° Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación 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. La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo. Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda. Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas.

⁴ Artículo 21 B.- La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

⁵ ENDRESS G. Sergio.2009. Derecho Presupuestario Chileno, notas sobre sus actores, procedimientos y principios en la Constitución. Revista de Derecho Público / Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. N° 71. p. 102.

referente a los organismos de control del presupuesto público, por parte del ordenamiento jurídico chileno, analizando posteriormente las herramientas que la legislación concede al Congreso Nacional, a la Contraloría General de la República, y otros que podrán aparecer en el transcurso de la investigación, y determinar si dichos organismos son suficientes, a efectos de un análisis independiente del gasto público, reconociendo además los tipos de control del presupuesto público que desarrollan, destacando el control presupuestario recogido últimamente de parte de la CGR basado en los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, las tres “E” de orientación del actuar público.

A partir de este estudio, se analizarán las fórmulas de control presupuestario y se realizarán propuestas para actualizar los modelos de control del gasto público, así como analizar las propuestas de los últimos años sobre la creación de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, como una agencia, unidad o dirección de evaluación de políticas públicas. Igualmente se planteará aumentar las potestades legales de la Contraloría General de la República, con el fin de promover una visión basada en el desempeño de la gestión del presupuesto público, tal como se efectúa en el derecho comparado y en concordancia de los organismos internacionales que reúnen a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS). Esto permitiría a la ciudadanía, en aras de la transparencia pública, conocer desde una óptica técnica, la efectividad en el gasto y cómo influyen en las políticas públicas que implementa el gobierno, a la vez que favorecería una visión presupuestaria de Estado al largo plazo, más que la actual visión cortoplacista que promueve el Presidente dentro de su periodo de cuatro años, enfocada a estímulos políticos del momento.

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN AL PRESUPUESTO PÚBLICO Y AL CONTROL PRESUPUESTARIO.

1.1 BREVE INTRODUCCIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO.

Para efectos de comprender las distintas etapas que genera la Ley de Presupuestos, es preciso identificar el ciclo que compone ésta, puesto que, aun cuando no está definido por parte de la legislación nacional las diferentes etapas que componen la discusión de los presupuestos, para efectos explicativos la doctrina ha considerado al “Ciclo Presupuestario” como una forma clara y didáctica para explicar la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto público.

El proceso presupuestario tiene varias características establecidas en nuestra Constitución Política de la República (CPR), pero en síntesis se manifiesta el predominio del Poder Ejecutivo en su tramitación, pues es de su atribución exclusiva, generando que toda la legislación en materia presupuestaria establezca preminencia del Poder Ejecutivo para su formulación, como también para su forma de ejecución y control, debido a que la Carta Magna en su Art. 67 restringe de forma categórica cualquier intervención del Poder Legislativo y de cualquier otro organismo, limitando al Congreso a efectos de solamente reducir los gastos contenidos en el proyecto y limitar la aprobación de nuevos gastos, siempre cuando se determine la forma de financiamiento. Si este es insuficiente, incorpora dos elementos de control: el mismo Poder Ejecutivo, validando la fuente de financiamiento, y a la Contraloría General de la República, para que este reduzca proporcionalmente el gasto.

Conforme lo anterior, este predominio del Poder Ejecutivo en el ciclo presupuestario incide fuertemente en la forma en que este se desarrolla, ya que en su génesis, las estimaciones que realiza el Ejecutivo son el fundamento principal para la

estimaciones de gasto que tiene el Congreso Nacional para el análisis y aprobación de las partidas correspondientes, careciendo el Legislativo de otras fuentes de información o de estimación que le permitan otra óptica de la forma en que se están gestionando los recursos. Es así como el Ejecutivo presenta un manifiesto predominio en relación con el Legislativo, lo que se manifiesta en un conjunto de potestades destinadas a regular la inversión de los recursos recaudados, por ende, se cierra la posibilidad de que el Congreso pueda proponer iniciativas en esta materia. En efecto, de acuerdo con el Art. 65 inciso tercero de la CPR, la iniciativa exclusiva y excluyente de proponer los proyectos de ley referidos a la administración financiera y presupuestaria del Estado corresponde al Ejecutivo y cualquier iniciativa de ley que, refiriéndose a este ámbito, sea de origen parlamentario debe declararse inconstitucional.

Respecto al ciclo presupuestario, lo podemos sintetizar como el conjunto de fases por las que atraviesa el Presupuesto, desde que es elaborado por el Poder Ejecutivo, proceso en que interviene la DIPRES y cada ministerio; la correspondiente aprobación del Congreso Nacional, por medio del estudio de la Comisión Mixta de Presupuesto; su ejecución por parte de Ejecutivo, y el posterior control a la ejecución presupuestaria, como por ejemplo, el análisis y evaluaciones que hace la DIPRES, la CGR, entre otros organismos de carácter interno como externo⁶.

⁶ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. En: Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión del Presupuesto por Resultados, desarrollado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica Regional entre la República de Chile y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Santiago.

1.2 ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

En esta etapa, intervienen el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Social, junto a la propuesta que realizan los diferentes ministerios y servicios para el año siguiente. El Poder Ejecutivo actúa vía la DIPRES, en base a las funciones que le establece el Art. 2, N°s 3 y 4, del DFL N° 106 del Ministerio de Hacienda de 1960⁷.

Una de las funciones principales de la DIPRES es preparar anualmente el proyecto de Ley de Presupuestos, que lo realiza mediante el examen y revisión de las peticiones de los diferentes ministerios y servicios públicos. Con esta información, el Ministerio de Hacienda debe realizar las estimaciones necesarias de los recursos financieros que se requerirán para materializarlos. Las proyecciones presupuestarias de cada repartición pública son discutidas y consolidadas en los distintos niveles jerárquicos, hasta construir el anteproyecto que cada ministerio expone y fundamenta ante la DIPRES, siendo ésta la que determina finalmente la definición de cada partida presupuestaria de acuerdo con las prioridades del Gobierno para conformar el proyecto de ley que, a más tardar el 30 de septiembre, debe ser enviado al Congreso Nacional.

Debe observarse que en el cálculo del gasto público es de especial relevancia la aplicación de la regla del balance cíclicamente ajustado, pues la estimación de los ingresos fiscales estructurales o de tendencia que orienta sobre el límite del gasto

⁷ Artículo 2° La Dirección de Presupuestos tendrá las siguientes funciones específicas: 3.- Preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, para someterlo a la consideración del Ministro de Hacienda. 4.- Proponer anualmente, en los proyectos de presupuesto corriente y de capital del Fisco, el número y denominación de los ítems de Ingresos y Gastos para los efectos de su presentación al Congreso Nacional.

sustentable proyectado para el año siguiente. Dicha regla permite proyectar el gasto público considerando que los ingresos fiscales evolucionaran de acuerdo con las perspectivas económicas y la determinación del precio del cobre a mediano plazo. Esto se realiza para buscar el equilibrio fiscal, ahorrando cuando la economía produce más ingresos que los estructurales para usarlos sólo cuando la economía esté en periodos de recesión, manteniendo así una continuidad del gasto público sin dependencia de los ciclos económicos. En esta etapa del Ciclo Presupuestario y las definiciones del límite del gasto público se recurre a las proyecciones de expertos en materia de Producto Interno Bruto y de precio futuro del cobre, así como a la opinión técnica del Consejo Fiscal Asesor⁸, organismo cuyo objetivo es 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.

Cabe aquí también precisar que el presupuesto público se caracteriza por estar condicionado por un alto porcentaje de gastos fijos y de arrastre, es decir, por compromisos previos asumidos por causa de leyes permanentes (como el gasto en personal de planta), por la continuidad de proyectos o programas de larga ejecución o por el pago de deudas asumidas con anterioridad (programas a largo plazo como obras de infraestructura, Metro, autopistas, Puente Chacao y otros). Se trata entonces, predominantemente, de presupuestos de continuidad o inerciales, condición que suele afectar la capacidad de incorporar nuevas actividades o prioridades sectoriales.

⁸ CHILE. Ministerio de Hacienda. Decreto N° 545. Crea "Consejo Fiscal Asesor". Diario Oficial de la República de Chile. N° 40.596. Santiago, Chile, 28 de junio de 2013. Primer cuerpo p. 1-2.

El inicio formal del proceso de elaboración del presupuesto público ocurre en el mes de abril de cada año, donde los diversos servicios públicos comienzan la proyección de sus actividades, proyectos y programas, y la consecuente determinación de los recursos financieros que se requerirán para materializarlos. La materialización de dicha preparación del presupuesto público es a partir de la emisión de un Oficio Circular del Ministerio de Hacienda remitiendo a todos los ministerios la solicitud de la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos, junto con sus servicios dependientes o relacionados según instrucciones basadas en las perspectivas y orientaciones que otorga el Gobierno. Por ejemplo, para el año 2014 se establecieron algunos lineamientos en los se puede analizar su orientación presupuestaria, entre los cuales se puede citar: 2.1 “Los Ministerios deberán priorizar la asignación de recursos tanto a los programas y proyectos que aseguren la normal continuidad de las medidas implementadas en los primeros 100 días de Gobierno como el cumplimiento de los compromisos presidenciales establecidos en el Programa de Gobierno y en los anuncios presidenciales del discurso del 21 de mayo recién pasado”⁹.

Las proyecciones presupuestarias de cada repartición son discutidas y consolidadas en los distintos niveles jerárquicos, hasta conformar el proyecto que presentará y defenderá cada ministerio ante a la DIPRES del Ministerio de Hacienda. En esta cartera se negocia la definición de cada partida presupuestaria, de acuerdo con las prioridades del Gobierno hasta conformar el proyecto de ley que debe ser enviado al Congreso Nacional.

⁹ MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos. Oficio Circular N° 15 de 26 de junio de 2014.

A nivel institucional la elaboración del presupuesto operacional es debatida y aprobada por los jefes superiores de cada institución, estableciéndose que cada organismo debe ajustar su presupuesto a las cantidades máximas puesta como límite, con el nivel de detalle con que se hace el presupuesto público. Cada ministro conoce el límite de gasto para la confección de su propuesta presupuestaria.

A nivel estratégico cada ministerio cuenta con comisiones técnicas, conformadas por los jefes de finanzas y técnicos del Ministerio de Hacienda. Su objetivo es revisar y proponer la aprobación de los proyectos de inversión. El resultado de las propuestas es presentado al Ministerio de Hacienda, que a su vez se lo presenta al Presidente de la República, quien lo enviará al Congreso para su aprobación. Es necesario además tener presente que existe una gran cantidad de “gastos de arrastre”, es decir, por compromisos previos¹⁰.

La DIPRES interviene en el proceso de formulación del presupuesto público de manera gravitante, el DFL N° 106 del Ministerio de Hacienda de 1960 le otorga la importante función de preparar los anteproyectos del presupuesto público, así como formular las normas para la ejecución del presupuesto público, detalladas en el Art. 2¹¹. Además, el Art. 15 de DLAFE¹² lo vincula con el organismo técnico que propone la

¹⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).2004. *Working Party of Senior Budget Officials, Budgeting in Chile. 25 th Annual Meeting of Senior Budget Officials*. Madrid. p. 14.

¹¹ Artículo 2° La Dirección de Presupuestos tendrá las siguientes funciones específicas: 3.- Preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, para someterlo a la consideración del Ministro de Hacienda.

¹² Artículo 15° La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado. Le compete, además, sólo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República, de

asignación de los recursos financieros del Estado, dando las guías para el proceso presupuestario nacional. Con la dictación de la Ley N° 20.530, el Ministerio de Desarrollo Social participa en la elaboración del presupuesto, teniendo atribuciones en la evaluación de los programas e iniciativas de inversión. En este punto se destaca además que este ministerio tiene la función de “velar por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos”, señalado en el Art. 1, inciso cuarto de dicha ley. Para estos efectos el Art. 3, letra c) lo faculta para evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse, que sean propuestos por los ministerios y servicios públicos relacionados, para lograr un diseño armónico de las políticas sociales. Con respecto a lo anterior, se destaca la información proporcionada en el Sistema Nacional de Inversiones¹³, que tiene como función contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública, proporcionando información que apoya la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos en iniciativas de inversiones.

Cabe destacar que el Art. 13 de la DLAFE establece un calendario de formulación, en la cual el Ministerio de hacienda es el responsable de su elaboración, que en principio es el siguiente:

acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 52° de este texto legal. En cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el inciso anterior, la Dirección de Presupuestos establecerá un sistema de información administrativa y financiera, de general aplicación para los órganos y servicios públicos regidos por el presente decreto ley; ello sin perjuicio de las facultades que tiene en la materia la Contraloría General de la República.

¹³ Sistema Nacional de Inversiones, Ministerio de Desarrollo Social. Véase en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

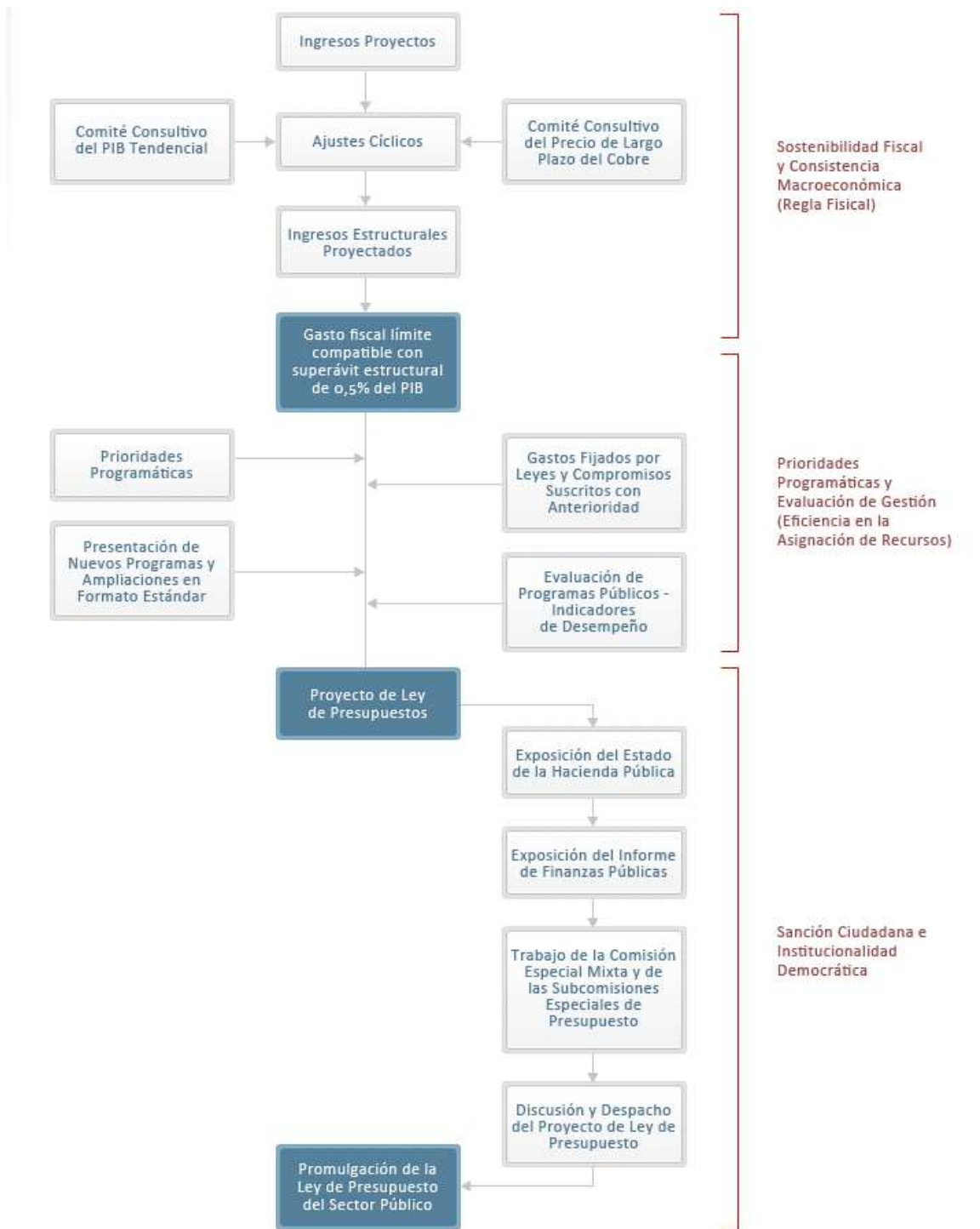
CALENDARIO DEL CICLO PRESUPUESTARIO¹⁴

Enero	-Recolección final de información de la ejecución presupuestaria año terminado.
Febrero	-Presentación de estadísticas de la ejecución presupuestaria año terminado.
Marzo	-Preparación de la evaluación de la ejecución financiera año terminado.
Abril	-Evaluación de la gestión financiera año terminado.
Mayo	-Evaluación de gastos inerciales.
Junio	- Entrega al Congreso Nacional de la evaluación de la gestión financiera año terminado y actualización de la proyección al año actual.
Julio	-Envió a ministerios de instrucciones para la formulación del presupuesto y marco presupuestario. -Ministerios entregan su petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes utilizando un formato estándar/marco lógico.
Agosto	-Comisiones técnicas entre DIPRES y ministerios. -Establecimiento de supuestos macroeconómicos basados en información de expertos independientes. -Determinación de recursos disponibles por sobre el gasto inercial.
Septiembre	Distribución de recursos disponibles (por sobre el gasto inercial) a iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes. -Reuniones bilaterales con ministros, acuerdo en reasignaciones.

¹⁴ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago. p.8.

	-Envío del Presupuesto al Congreso Nacional.
Octubre	-Presentación del Estado de la Hacienda Pública por parte del Ministro de Hacienda, informando sobre la política macroeconómica. -Presentación Informe de Finanzas Públicas al Congreso. -Análisis del Presupuesto en sub-comisiones. -Borrador de protocolo de acuerdo.
Noviembre	-Votación de Ley de Presupuestos en Comisión de Presupuestos, Cámara de Diputados y Senado -Firma de Protocolo de Acuerdo.
Diciembre	-Promulgación de Ley de Presupuestos -Cierre del año fiscal.

Diagrama de Elaboración del Presupuesto¹⁵ (Ministerio de Hacienda):



¹⁵ Tomado de: MINISTERIO DE HACIENDA. Diagrama de Elaboración del Presupuesto. [En línea] <http://www.hacienda.cl/especiales/presupuesto/diagrama-de-elaboracion-del-presupuesto.html> [consulta: 10 marzo de 2016].

1.3 APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

El envío del proyecto al Congreso previo a los tres meses en que empieza a regir es un deber constitucional que recae sobre el jefe del Estado. En efecto, la CPR no prevé la posibilidad de que el proyecto no sea presentado o el atraso en su presentación, a diferencia de lo establecido en la CPR de 1925 en su Art. 44 N.º 4. De forma opuesta, la Constitución taxativamente determina que ocurre en caso de que el proyecto no sea despachado por el Congreso Nacional en el transcurso de sesenta días, contados de su presentación, y es que se determina la aprobación automática del proyecto de Ley de Presupuestos presentado originalmente por el Presidente de la República.

Ahora, en cuanto a los plazos la CPR señala claramente cuando debe proceder la discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos, como así su vigencia limitada y temporal, que se consagra en el principio de anualidad. Al señalar plazos se destaca que la Constitución no contempla la hipótesis que esta sea presentado de forma previa a los plazos establecidos, pero de forma práctica la misma se ha realizado en los últimos 25 años en la fecha límite establecida, y se inicia la tramitación con la presentación que realiza la primera semana de octubre el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos en la Comisión Especial de Presupuestos. Así el proyecto de Ley de Presupuestos pasa a ser estudiado e informado por dicha comisión, para este efecto, llamada “Comisión Especial Mixta de Presupuesto”, tal como lo dispone el Art. 19 de la LOCCN, la que está compuesta por igual número de senadores y diputados y deben formar parte de ella los miembros de la Comisión de Hacienda.

La comisión además se divide en subcomisiones, que pueden estar integradas por diferente número de diputados y senadores¹⁶. Actualmente dicha comisión está compuesta por cinco subcomisiones, las cuales debaten según las distribuciones de las partidas. Posterior a la tramitación de las mismas, son emitidos los informes correspondientes por las subcomisiones, el que es remitido a la Comisión Mixta de Presupuesto para despachar una a una las partidas. Una vez despachado el informe a la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley de Presupuestos inicia el trámite regular de un proyecto, esto es, primer y segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Luego, el tercer trámite en el que la Cámara aprueba o desecha los cambios del Senado. Si ocurre esto último, se forma una Comisión Mixta de 5 diputados y 5 senadores que zanján las discrepancias y despachan un informe que es votado en ambas cámaras.

En ese sentido el ejercicio presupuestario debe quedar totalmente tramitado al 1° de diciembre de cada año anterior a su vigencia, así los pagos que se puedan realizar a partir del 1° de enero de cada año se enmarcan en el presupuesto vigente para dicho año. En cuanto al proyecto, este se puede presentar hasta el último día del mes de septiembre, teniendo el Poder Legislativo un plazo de 60 días para despacharlo totalmente. En consecuencia, a más tardar el último día del mes de noviembre del año presupuestario anterior a su vigencia, el Parlamento debe haber concluido el estudio de

¹⁶Reglamento del Senado. Artículo 207.- Anualmente se designarán ocho Senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Ejecutivo. La Comisión será presidida por el Senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria. Esta Comisión Especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las Subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.

las diferentes partidas presupuestarias. Cabe destacar el Art. 20 de la DLAFE estipula que "sólo se publicará en el 'Diario Oficial' un resumen de la Ley de Presupuestos del Sector Público". A partir de esta publicación, la misma tiene la vigencia como Ley de la República.

En síntesis, podría estimarse que las bases constitucionales del presupuesto son: iniciativa legislativa presidencial, periodicidad, tramitación legislativa y su aprobación. En cuanto a las potestades del Congreso para poder alterar el Presupuesto, el Art. 67 establece que sólo los gastos variables pueden ser reducidos por el Congreso Nacional, excluyendo cualquier tipo de supresión, aumento o conmutación, aunque dicha modificación sea sin incrementar su monto total. Sin duda el origen efectivo de esta norma es lograr un control frente a una posible estimación arbitraria de los ingresos por parte del Ejecutivo. Este equilibrio presupuestario contribuye a que el Parlamento no apruebe una cantidad exorbitante de proyectos, que podrían ser carentes de financiamiento, originando un desorden fiscal¹⁷.

Una manifestación clara de la limitación constitucional del Poder Legislativo en materia presupuestaria es que no puede eliminar asignaciones presupuestarias, por lo que ejerce otros métodos de influencia. Esto se manifestó en lo ocurrido en el año 2008¹⁸, con la disminución del presupuesto público al programa de transporte "Transantiago";

¹⁷ SAZO REYES, Ángel. 2001. Análisis de las Facultades de Control del Parlamento en la Ley de Presupuestos de la República de Chile. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Talca, Universidad de Talca. p. 105.

¹⁸ Ver historia de la Ley de Presupuestos del año 2008, Ley N° 20.232 del 1 de diciembre de 2007. [en línea]:<http://www.bcn.cl>.

desde un monto original de U\$145 millones a la cifra de \$1.000 pesos, puesto que el Congreso Nacional no podía eliminar dicha partida.

Para efectos de esta tesis, surgen en esta etapa lo que se ha consolidado con la práctica legislativa como un elemento primordial en la forma en que se discute y como se ejecuta posteriormente el presupuesto público; en este sentido se han establecido a través de los años los “protocolos de la Ley de Presupuestos”. Con respecto a este tema, se puede destacar el protocolo que acompañó el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015, el que estableció:

“4.- Incorporar en la página web de la Dirección de Presupuestos, durante el año 2015, información que permita a los ciudadanos conocer los principales indicadores, variaciones y nivel de ejecución presupuestaria de cada Ministerio y sus organismos dependientes”¹⁹.

En este punto, se puede destacar la importancia del análisis no sólo de las tratativas propias del presupuesto público enmarcado en la discusión propiamente tal, sino que además confluyen de forma clara, a través de los protocolos de acuerdos, las orientaciones de gasto que el Congreso Nacional tiene interés que se realice y que el Poder Ejecutivo concede a dicho poder del Estado, todo para efectos de consensuar políticas públicas que se ejecutaran.

La importancia que tiene los protocolos de acuerdo ha sido reconocida por diversos autores, así Soto Velasco señala:

“En igual sentido, se inscribe la práctica ya institucionalizada de firmar entre las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo el denominado Protocolo de Acuerdo. Es este un documento escrito que se suscribe hacia el final de la discusión presupuestaria, en el que se incorporan diversos compromisos que

¹⁹ MINISTERIO DE HACIENDA. 2015. Protocolo que acompaña el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015. 18 de noviembre de 2014. [en línea]: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-22368.html> [consulta: 3 marzo de 2016]

asume el Gobierno en materias de su iniciativa, a fin de permitir el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos en los términos que a ambas partes satisfacen. Es esta la expresión más clara de la negociación que precede a la aprobación del Presupuesto. Durante los meses de octubre y noviembre los parlamentarios plantean diversas inquietudes y reclamos. Muchos de ellos se plasmarán en indicaciones inadmisibles, pues se encuentran dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Algunas de ellas serán recogidas por el Gobierno y presentadas con la firma del Presidente de la República. Otras serán objeto de negociación y muchas de ellas terminarán plasmadas en el Protocolo”²⁰.

Con respecto a lo anterior, los protocolos no forman parte propiamente tal de la ley y la CGR lo ha dictaminado en dicho sentido²¹. Asimismo ha informado que los protocolos de acuerdo son meras declaraciones de propósitos, que carecen de efectos jurídicos mientras su contenido no se exprese en una ley, por lo que no configuran derecho alguno y no procede exigir su cumplimiento²². Ante dicha falta de obligatoriedad de los protocolos de acuerdo, estos de igual manera configuran un documento oficial a partir de los cuales, tanto parlamentarios como otros organismos de la sociedad civil pueden establecer parámetros para verificar el cumplimiento o no de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido, Edgardo Boeninger señala que estos constituyen una información periódica acerca de la ejecución del presupuesto, otorgando condiciones de transparencia del gasto público, dejando de forma más evidente además limitaciones de ciertos tipos de gastos y que permite evaluación por entidades independientes de determinados programas públicos y otras materias²³.

²⁰ SOTO VELASCO, Sebastián. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica. Santiago. Thomson Reuters. p.308.

²¹ Dictamen N° 7.416 año 2012.

²² Dictámenes N° 72.863 año 2009; N°31.312 año 2011 y N° 76.794 año 2013.

²³ BOENINGER KAUSEL, Edgardo. 2011. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia Chile 1990-2006. 4ª ed. Santiago. Uqbar Editores. Colecciones CIEPLAN. p. 45.

Estos protocolos en sí mismos, además pasan a ser una forma de solución de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, ya que en la práctica implican negociaciones entre dichas partes y de ahí su importancia, ya que fija parámetros que ambos estarán dispuestos a tener presentes para la discusión del presupuesto para el año siguiente. Sobre este tema, el abogado Álvaro Villarroel Cáceres señala:

“Las vías institucionales para la actuación parlamentaria en la discusión presupuestaria se limitan a dos: las votaciones en las partidas y el articulado del proyecto, con los derechos reglamentarios asociados; y la formulación de indicaciones y proposiciones, que deben ser también votadas. La aspiración de influencia parlamentaria, así, se traslada al campo de la negociación política, con miras a ampliar su injerencia en asuntos para los que no cuentan con iniciativa; sobre los que, teniéndola y presentando indicaciones, no logran votos para incorporarlas a la ley; y sobre los que, existiendo a veces consenso con el Ejecutivo acerca de su conveniencia, lo hay también sobre que no existen condiciones para hacerlos legalmente exigibles, por lo que es mejor expresarlos de manera general en otro instrumento que establezca compromisos y planes. Este otro instrumento es el protocolo de acuerdos, que contiene cláusulas que exceden, complementan, desarrollan, precisan, especifican e, incluso, condicionan la aprobación del proyecto de ley de presupuestos”²⁴.

²⁴ VILLARROEL CÁCERES, Álvaro. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de Presupuestos del sector público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII (1er Semestre). pp. 617-657.

1.4 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

En sí misma es la etapa de vigencia de la Ley de Presupuestos, que abarca el periodo anual en la cual debe regir. En este periodo corresponde al Ministerio de Hacienda dar los lineamientos generales con los cuales, cada organismo público, ya sea ministerio o repartición, ejecuta su presupuesto.

Destaca así el TC en su sentencia N° 1.867, que al Poder Ejecutivo le corresponde la administración de Estado, y en consecuencia este goza de grandes facultades respecto a la Ley de Presupuestos, tanto en su preparación como en la ejecución misma del gasto público, por lo que, en esta etapa aun cuando el Ejecutivo cuenta con diversos organismos que colaboran en la práctica de como ejecutar el gasto público, el lineamiento principal lo dará directamente el Presidente de la República, debiendo dichos organismos cumplir con las políticas que dirija la máxima autoridad nacional. Dicha sentencia además señala que la ejecución consiste en la percepción no recaudación de ingresos y en la materialización del gasto previsto en ella, comenzando con la publicación del resumen de la misma en el Diario Oficial. Dentro del ciclo presupuestario, en la fase de ejecución del presupuesto podemos reconocer como participan distintos actores, siendo su intervención regulado por distintas normativas dentro del Ordenamiento Jurídico, siendo estos; Presidente de la República, Dirección de Presupuestos, Oficina de Presupuestos en los ministerios, Servicio de Tesorerías y el Congreso Nacional²⁵.

²⁵ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago. p. 13.

En la fase de ejecución, en primer término, se contempla en el Art. 32 N° 20 de la CPR, que el Presidente de la República es el responsable y ejecutor de la administración financiera del Estado. En este ámbito encontramos una serie de normas y organismos encargados de la ejecución presupuestaria y que colaboran con el Ejecutivo en esta materia. Además, el Art. 65, inciso 3° de la CPR otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Para la aprobación del Ministro de Hacienda, le corresponde a la DIPRES prepararlas normas y procedimientos para la ejecución de los presupuestos del sector público, entre otras atribuciones, según como lo dispone el Art. 2° del DFL 106 del Ministerio de Hacienda. Para estos efectos la DIPRES elabora anualmente las “Instrucciones para ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Publico”²⁶, conforme lo dispone el Art. 14 de dicha ley.

Las oficinas de presupuestos ministeriales deben velar para que la ejecución se realice de acuerdo con las finalidades que señala la ley y según las instrucciones impartidas por DIPRES en relación a la celeridad con que deben autorizarse los gastos públicos. Con tal finalidad, deben: revisar todo documento que comprometa fondos autorizados en la Ley de Presupuestos; ordenar pagos, firmando los giros conjuntamente con el funcionario autorizado; realizar los trabajos que el ministro respectivo les encomiende y que digan relación con sus funciones, según el Art. 12 de dicha ley. El

²⁶ Todos los años, la DIPRES elabora este manual que compila y actualiza anualmente tanto las normas legales como las instrucciones que deben tener en cuenta los servicios públicos para la ejecución de los recursos que les fueron asignados en el respectivo Presupuesto, el cual está disponible en la página web de la DIPRES. [<http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15891.html>].

Servicio de Tesorerías está encargado de la función recaudadora de todos los ingresos del sector público y del mismo modo, debe proveer de los fondos para efectuar los pagos de obligaciones, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos, además de otras funciones según lo dispone el DLAFE y el DFL N° 5 del Ministerio de Hacienda²⁷.

Por último, encontramos al Congreso Nacional que le corresponde realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria según lo dispone el Art. 19 de la LOCCN. Dicho artículo le dio el carácter de permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos, la cual está dividida en cinco subcomisiones y cuya función es realizar un análisis permanente a la ejecución presupuestaria de las principales partidas de la Ley de Presupuestos. En sus sesiones se pueden encontrar presentaciones realizadas por la DIPRES sobre la ejecución presupuestaria, las que informan los avances y etapas en que se encuentra el presupuesto²⁸.

Como señalamos anteriormente, a la DIPRES le corresponde año a año elaborar las “Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, las mismas son esenciales para el correcto desarrollo del presupuesto en ejercicio. Estas recopilan distintas normas, decretos e instrucciones, específicas sobre materias presupuestarias. Por ejemplo, encontramos en ella la Ley de Presupuesto del año correspondiente; el protocolo de acuerdo suscrito por los parlamentarios y que

²⁷ MINISTERIO DE HACIENDA. 1963. DFL N.º 5. Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorería. Art. 2.

²⁸ El funcionamiento y detalle de los temas estudiados, sesiones celebradas, informes emitidos y las actividades propias de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos está disponible en línea, en la página del Senado de la República.

[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=367&tipo_comision=10]

contempla normas sobre flexibilidad presupuestaria; autorizaciones específicas sobre la inversión de los recursos y sobre gestión, entre otros. Esto ayuda a los distintos organismos públicos a ejecutar el presupuesto conforme procesos estandarizados.

Respecto a los ingresos y gastos, las instrucciones de ejecución presupuestaria contienen la clasificación correspondiente, regulada por el Decreto Supremo N.º 854, de septiembre de 2004, del Ministerio de Hacienda. Esta clasificación contempla en el rubro de los ingresos principalmente los de operación, imposiciones previsionales, tributos, ventas de activos y endeudamientos. En el rubro de los gastos, se incluyen los de personal, bienes y servicios de consumo, bienes y servicios de producción, prestaciones previsionales, transferencias corrientes, inversión real, inversión financiera, transferencia de capital y servicios de la deuda pública²⁹.

Esta clasificación se complementa asignando ingresos y ordenando gastos por partidas. La Ley de Presupuestos contiene 27 partidas (correspondientes a la Presidencia de la República, Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio Público y los diversos ministerios), y una partida especial llamada “Tesoro Público” que contempla la administración y ejecución presupuestaria que realiza el Ministerio de Hacienda. La partida se divide en capítulos que representa a los organismos integrados a los ministerios. Los capítulos incluyen gastos identificados por

²⁹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2007. Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuesto del Sector Público año 2007, Santiago, p. 48.

programas, según sus funciones u objetivos. Cada partida contempla una clasificación financiera de la siguiente manera³⁰:

INGRESOS	GASTOS
01 Impuestos	21 Gastos en Personal
03 Tributos sobre uso bienes y actividades	22 Bienes y servicios de consumo
04 Imposiciones provisionales	23 Prestaciones de seguridad social
05 Transferencias corrientes	24 Transferencias corrientes
06 Rentas de la propiedad	25 íntegros al fisco
07 Ingresos de operación	26 Otros gastos corrientes
08 Otros ingresos corrientes	27 Aporte fiscal libre
09 Aporte Fiscal	28 Aporte fiscal para servicio de la deuda
10 Venta de activos no financieros	29 Adquisición de activos no financieros
11 Venta de activos financieros	30 Adquisición de activos financieros
12 Recuperación de prestamos	31 Iniciativas de inversión
13 Transferencias para gastos de capital	32 Prestamos
14 Endeudamiento	33 Transferencias de capital
15 Saldo inicial de caja	34 Servicio de la deuda
	35 Saldo final de Caja

El Decreto Supremo N° 854, año 2004, del Ministerio de Hacienda, define y establece cada ingreso y gasto que se ejecutara en el año en curso de la Ley de

³⁰ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2016. Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuesto del Sector Público año 2016, Santiago.

Presupuesto, y distingue tres clasificaciones presupuestarias: la institucional, la fundada en el objeto o naturaleza y la establecida en razón de monedas (pesos o dólares).

Conforme al principio de anualidad del presupuesto público, el anterior cesa en sus efectos jurídicos el 31 de diciembre de cada año, y las operaciones pendientes se ejecutan a través del presupuesto del año en que realmente se efectúan, con la figura del saldo inicial de caja y la deuda flotante, entre otras.

Las operaciones relacionadas con la previsión presupuestaria, como el cálculo de los ingresos con informe de los organismos recaudadores; la asignación de límites de gasto a los diversos organismos públicos; la discusión con éstos de sus propias necesidades; la justificación de sus programas; y el ajuste general de ingresos y gastos, se sujetan al calendario interno que fija anualmente la DIPRES.

1.5 CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

En esta tesis, esta etapa del ciclo presupuestario será analizada con mayor profundidad. Su importancia radica en que, en la práctica, todo el proceso presupuestario desde su inicio hasta la ejecución del mismo genera consecuencias, no sólo jurídicas, sino que tendrán consecuencias en los ámbitos económicos, sociales, políticos y en general en todas las actuaciones del gobierno, que no sólo repercuten en los años de ejercicio que este realiza, sino que pueden tener consecuencias que traspasen generaciones.

La importancia de la Ley de Presupuestos es gravitante para el funcionamiento del Estado, y no es neutro para la marcha del mismo, su ejecución, y claramente la función de control que se realice es fundamental, así el examen de los recursos públicos no sólo se debe realizar conforme a la legalidad del gasto, sino que se debe analizar también desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economicidad, principios que fundamentan en teoría el análisis desde la perspectiva de la forma en que se utilizan los recursos públicos. El TC en un fallo de relevancia jurídica por sus implicancias en una política pública que generará un cambio en la estructura educacional chilena, en causa Rol N° 2.935 de 2015, respecto a las glosas correspondiente al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016, (referido a la política pública sobre Educación Superior Gratuita, en resumen) señala:

“La Ley de Presupuestos es norma, pero mucha más que una ley según lo ha sostenido esta Magistratura. En ella reside casi un cuarto del Producto Interno Bruto de nuestra economía, es un instrumento que resume el conjunto de las políticas públicas de Estado, permite el funcionamiento de los organismos estatales, dota de contenidos materiales a los derechos fundamentales, sean individuales como económico- sociales y contribuye a la vertebración territorial

del país a partir de una ejecución equilibrada, solidaria y equitativa de sus recursos en la diferentes comunas, provincias y regiones del país³¹.

La provisión de servicios y bienes desde el Estado ya sea que lo realiza de forma directa o tercerizada, genera consecuencias en la vida diaria de los ciudadanos, en cuanto la ejecución presupuestaria que se realice por ejemplo en el ámbito de la salud o la educación no es neutra para la comunidad en general y en dicho sentido, las entidades de control del presupuesto público tienen mucho que analizar y concluir.

En Chile, la regulación en materia de control es difusa y genera un sin número de informes y conclusiones, que no necesariamente promueven la realización de un análisis sistemático de cómo se ejecutó el gasto público y si fue acorde a los fines para los cuales están definidos, caracterizado en que la gestión del gasto público recae en el Presidente de la República y siendo éste el encargado constitucional de efectuar la conducción del gobierno y la administración del Estado, su primacía por sobre otro poder del Estado se manifiesta en esta instancia. Así la fiscalización de cómo se ejecuta el gasto público tiene como limitación la carencia de instituciones autónomas, que puedan realizar las labores de control desde un punto de vista objetivo, sin tener implicancias y relaciones en que dichos controles muestren deficiencias que perjudiquen la marcha del propio gobierno.

En sí mismo, la función de control permite comprobar que la actividad financiera se ha desarrollado con arreglo a la ley, así como constatar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y verificar el costo soportado. Según el profesor Francisco Carrera, no es posible concebir el concepto de control sino de una doble perspectiva: desde el punto de vista jurídico, la función de control puede ser configurada como aquella

³¹ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 2.935, año 2015. p. 129.

que permite constatar el cumplimiento de las normas aplicables en la ejecución de la actividad económica de los órganos públicos (control de legalidad); y desde una óptica económica, se entiende como aquella actividad que permite verificar si se han cumplido los objetivos propuestos tanto en materia de eficacia como de eficiencia (control de economicidad)³².

En nuestra legislación, y como materia de control, se establece además que los funcionarios públicos deben propender sus actos a la “eficiencia” y “eficacia”. En este sentido el Art. 5º de la LOCBGAE, aplicable a todos los órganos de la administración del Estado señala que “las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”.

Así el control del presupuesto público es importante desde su análisis respecto de las funciones de auditoría, como el “deber ser” de cómo se ejecuta el gasto público, basado en la legalidad de las actuaciones de la administración y una función de análisis desde la perspectiva de la eficiencia, eficacia y economicidad. La eficiencia podemos señalar que es el uso de medios o recursos disponibles, postulando su mayor rendimiento al menor costo posible. La eficacia apunta al logro oportuno de los objetivos y de las finalidades de la organización, velando porque se concreten o realicen en forma consecuente y coherente con el medio administrativo en el cual se inserta la organización y con la planificación que los inspira. La economicidad, por otro lado, consiste en la

³² CARRERA RAYA, Francisco José. 1995. Manual de Derecho Financiero, tomo III Derecho Presupuestario. Madrid. Editorial Tecnos. p. 75.

obtención de los objetivos con el mínimo costo siendo la opción por el costo alternativo más favorable para los intereses de la administración.³³ Todo esto será resumido en adelante como las tres “E”. (Eficiencia, Eficacia y Economicidad).

En Chile el sistema de control se realiza simultáneamente por distintos organismos; así encontramos a los Servicios Públicos, el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social, CGR, Consejo Auditoría Interna General de Gobierno, DIPRES y Ministerio Secretaría General de la Presidencia³⁴.

Cabe destacar lo que señala el profesor Luis Cordero Vega respecto al control del presupuesto público:

“A la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la Constitución Política, le corresponde el examen y juzgamiento de las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo bienes de las entidades sometidas a su fiscalización. La CPR distingue entre examen de cuentas y el juzgamiento de las mismas, entregando la regulación específica de ambas actividades a la LOCCGR. La idea de examen y juzgamiento responde a la necesidad de disponer de un control externo del gasto público. En efecto, la idea central de este tipo de control es que la Administración debe disponer de la inversión de los recursos públicos aprobados por el Parlamento. Los ingresos (tributos) y los gastos (presupuestos) dependen de la voluntad del Parlamento es una cuestión que no debe olvidarse si se quiere enfrentar adecuadamente este conflicto. Sin embargo, en el modelo nacional es la propia Administración la que fiscaliza el gasto, aunque sea una institución autónoma, dejando al Parlamento un control de eficiencia.

La ejecución presupuestaria, desde la perspectiva del gasto, debe ser controlada precisamente, por tratarse el presupuesto de un instrumento de distribución del poder entre los distintos órganos políticos del Estado. Cualquier intento de analizar y controlar la estructura y funciones del Estado sin considerar en profundidad su presupuesto carece de relevancia jurídica y política. Por esta razón, no basta con el control interno efectuado por la propia Administración sobre el gasto que ella ejecuta. El control interno, financiero y de legalidad es

³³ PALLAVICINI MAGNÈRE, Julio. 2015. Derecho Público Financiero. Santiago. Editorial Legal Publishing Chile. p. 284.

³⁴ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago. p. 14.

imprescindible para un buen funcionamiento de la Administración y del gasto público. Sin un control interno, efectuado con carácter previo, por la propia Administración, el control externo pierde eficacia, profundidad, relevancia y utilidad”³⁵.

Todo lo anterior se destaca que aun cuando existen órganos de control externo del presupuesto, como la CGR, el ordenamiento jurídico chileno carece de una institución que analice en profundidad la ejecución presupuestaria desde la perspectiva de la gestión y el mérito que no pertenezca al Poder Ejecutivo.

Para efectos de esta tesis se profundizará sobre los conceptos de control, a efectos de analizar desde dicha perspectiva, los organismos públicos que efectúan el control del presupuesto público actual en el Derecho Público Chileno.

³⁵ CORDERO VEGA, Luis. 2009. El Control de la Administración del Estado. Santiago. Legal Publishing Chile. pp. 87-88.

1.6 MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Existen muchas formas de control público, referido principalmente a como el ejercicio de los poderes públicos debe necesariamente tener asociados una forma de límites y contrapesos, para efectos de garantizar el funcionamiento de un Estado en base a un régimen democrático. Siguiendo a Kelsen, la democracia es la única forma de organización del poder político que permite reconducir la voluntad del Estado a la mayoría generada a partir de la propia sociedad, asimismo es necesario que, para la existencia de un Estado, no sólo su origen del poder debe ser democrático, sino que también la creación y organización de órganos de control de ese poder estatal deben funcionar de forma adecuada en base a las mismas normas legales que le dan su legitimidad³⁶.

No existe democracia sin control, ni control sin democracia³⁷ y para los efectos del control público, es necesario a lo menos en un Estado de Derecho una interrelación entre diferentes organismos que garantice un funcionamiento que respete no sólo los derechos de los ciudadanos, sino que genere garantías en las actuaciones de representantes y representados.

³⁶KELSEN, Hans. 1955. *Foundations of Democracy*. Ethics. Vol. 66, N° 1, Part 2. *University of Chicago Press*, pp. 1-101. JSTOR.

³⁷ SILVA CIMMA, Enrique y VERDUGO LAY, Aliro. 1994. *Derecho administrativo chileno y comparado, El Control Público*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. p. 15.

Kelsen consideraba que el control en el ejercicio del poder, expresado en las acciones que realiza la administración, es fundamental para el desarrollo de los Estados democráticos, generándose una interacción de organismos, así señaló:

“El destino de la democracia moderna depende en gran medida de una configuración sistemática de todas las instituciones de control. La democracia sin control es a la larga imposible, pues el abandono de la autolimitación que representa el principio de legalidad supone la autodisolución de la democracia”³⁸.

Mientras más compleja, diversa y plural sea una sociedad, más entidades y mecanismos requerirá para su funcionamiento, pero dicha materia es propia de un análisis general del control público. Para un análisis más específico del control de gasto público, debemos limitarnos a la etapa final del ciclo presupuestario según lo hemos analizado en este capítulo, siendo necesario determinar de forma específica los conceptos de control de gasto público y posteriormente establecer de forma específica un tipo de control, cual es el control del gasto público externo del Poder Ejecutivo, que desde el punto de vista jurídico y en base a las normas que hemos analizado, nuestro ordenamiento jurídico carece, por lo menos, desde el punto de vista del control de eficiencia del gasto público, también llamado control de eficiencia, eficacia y economía.

A nivel general, controlar es la facultad de no sólo examinar determinado acto, sino de analizarlo y resolver si el mismo ha contravenido las regulaciones en el cual debía enmarcarse, en conjunto con todos los actos y organismos que intervienen en su ejecución global. El control público en si consta de un juicio a la actuación de un órgano que implica algún tipo de reacción o medida, que puede ser preventiva, represiva o rectificadora y no supone que necesariamente lo haga un órgano superior. En dicho

³⁸ KELSEN, Hans. 2009. De la esencia y valor de la democracia. ed. y traducción de Juan Luis Requejo Pagés. Oviedo. KRK Ediciones. p. 181.

sentido la actividad de control implica un ejercicio de actividades complejas y desarrolladas, en base a criterios previamente acordados y que permiten entregar elementos para realizar este análisis de las acciones u omisiones desarrolladas.

El control relacionado con el presupuesto está concadenado directamente en las acciones del Estado en el ciclo presupuestario delimitado en su ejecución. Ya en la obra del profesor de Derecho Francés Maurice Duveger “Hacienda Pública”, encontramos una delimitación del control del presupuesto público, referido a como dicho catedrático define como “control de la ejecución”, señalando:

“Es necesario controlar estrechamente la ejecución del presupuesto. El control tiene, en primer lugar, una finalidad política; comprobar la aplicación de la decisión del Parlamento en materia presupuestaria, impidiendo que el Poder Ejecutivo rebase los créditos concedidos o no perciba todos los ingresos aprobados. Hay también una finalidad financiera: evitar los despilfarros. Se ha de vigilar, sobre todo, a los que comprometen los gastos, a los que perciben los ingresos y a los que manejan los fondos públicos. Si bien el control es necesario, no debe ser excesivamente intenso, ya que se corre el riesgo de retrasar o paralizar las operaciones de ejecución, lo que es muy perjudicial, no sólo para la Hacienda pública, sino también para toda la vida del Estado”³⁹.

Sobre el control del presupuesto público, o como lo llamaremos, control presupuestario, tiene como función analizar la actividad financiera del Estado en su conjunto, la que tiene una doble acepción, una desde el punto de vista jurídico, donde el control presupuestario tiene la función de analizar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa jurídica aplicable en la ejecución del gasto público por parte de los organismos del Estado, lo que llamamos como control de legalidad y otra desde el punto de vista económico, que consiste en el análisis si se han cumplido con los objetivos propuestos, cuál fue el costo en recursos, un examen de la gestión y del desempeño en base al logro

³⁹ DUVERGER, Maurice. 1968. Hacienda pública. traducción de José Luis Ruiz Travesí. Barcelona: Bosch. p. 277.

de los objetivo comparado con la finalidad del organismos, la concreción de los mismos y el costo final más favorable de dichas acciones, como Control Económico de la actividad del Estado. Esta dualidad genera que el control presupuestario tenga un sinnúmero de variables toda vez que, desde el punto de vista jurídico y económico, se desprende más tipos de control, que necesariamente se entrecruzan. Al existir un sinnfín de fórmulas y tipos de control público, delimitaremos, para efectos de esta tesis, las relacionadas con el presupuesto público, para efectos de encapsular el control del presupuesto público y poder analizar de forma detallada el control del gasto público externo.

En síntesis consideramos el Control del Presupuesto Público o Control Presupuestario como la actividad de verificación del uso de los recursos fiscales, sin distinción del tipo de gasto, realizada por organismos públicos, internos, como externos, que analizan el manejo de los mismos desde el punto de vista del mérito, la gestión y el desempeño, los cuales son ejecutados por parte de la Administración del Estado, en las cuales se incluyen los organismos autónomos constitucionales, las municipalidades, (art. 1 LOCBGAE) y en general todos los entes públicos que efectúan sus acciones con fondos provenientes del erario fiscal.

1.7 CLASIFICACIÓN DEL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

El control presupuestario se puede clasificar a partir de diferentes criterios, relativos tanto a los objetivos como las funciones que estos generan para realizar un análisis. En primer término, reconocemos una clasificación general y otra específica en atención a los criterios implementados en el presupuesto público.

1.7.1 Clasificación General

-Control Administrativo: Implica el análisis de las actuaciones de los órganos estatales. En relación con el uso de los recursos públicos, este es el análisis que la misma Administración realiza sobre sus actuaciones tendientes a verificar la ejecución presupuestaria. Es efectuado por cada jefe de servicio y por la DIPRES.

-Control Social: Es un tipo de control difícil de precisar, basado en los usos y costumbres, relativo a como la Administración está ejecutando los recursos públicos. Es ejercido por la sociedad civil por medio de distintos grupos como lo son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, agrupaciones ciudadanas entre otras. No existe sanción, teniendo una trascendencia social.

-Control Político: Se fundamenta en la separación de poderes, ejercido conforme el Art. 52 de la CPR, por la Cámara de Diputados, fiscalizando los actos del Gobierno y, por consiguiente, la ejecución de las políticas públicas a través del gasto fiscal.

-Control Judicial: Se equipara con el control de legalidad. Este es efectuado por los Tribunales de la República, los cuales son competentes para conocer de los delitos que involucren malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales⁴⁰.

1.7.2 Clasificación Específica.

Consideramos los criterios según sus objetivos y alcances; la dependencia, temporalidad y contenido. A partir de estos criterios de clasificación, se reconocerán diversos tipos de control del presupuesto público.

1.7.2.1 Según sus objetivos y alcances:

En este sentido, encontramos en lo relativo al control del gasto público, una primera distinción, relativa a funciones de como el gasto se ejecuta dentro del marco de la ley, normativas tanto legales como contables y como a partir de dicha ejecución del gasto, se cumplió con el “deber ser”, basado en la acción del organismo involucrado, y si éste gasto cumplió con los objetivos propuestos por la misma administración. Así esta subclasificación es:

- Control de Legalidad: Aquel que se evidencia si la actuación del gasto público fue efectuado conforme la normativa legal vigente. Este control es de carácter objetivo y está determinado por la normativa jurídica y contable que regule el gasto público. En esta etapa el rol preponderante lo efectúa la CGR (art. 98 de la CPR).

⁴⁰CHILE. Código Orgánico de Tribunales. Ley N° 7.421. Art. 6. número 2. Santiago. 1943.

- Control de Mérito: Se analiza la oportunidad y conveniencia del gasto público. En este caso se determina la viabilidad del gasto público, analizándose su utilidad para los fines que persigue la Administración. El análisis es de tipo subjetivo y está relacionado directamente con el enfoque de política pública que le da cada Gobierno dentro del periodo presidencial correspondiente, por lo que, este control es netamente un control interno que recae en la Administración y que es reconocido legalmente en el Art. 21B de la LOCCGR.
- Control de Gestión: En el que se valora el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por la Administración. Se utilizan para ello principios indicadores o técnicas, tendientes a evaluar la forma como los organismos del Estado han realizado sus acciones, la pertinencia de las mismas, planes y objetivos previamente establecidos y el cumplimiento o incumplimiento de parte de dichos organismos de los mismos, analizando especialmente la inversión del presupuesto público, en relación al “qué”, “cómo” y “cuántos” recursos financieros fueron ocupados en dicha política pública. Este control recae en el Poder Ejecutivo tal como lo señala el Art. 52 inciso segundo del DLAFE y es ejercido por la DIPRES conforme a sus funciones señaladas en el Art. 2, numerales 10, 23 y 24 del DFL N° 106 del año 1960.
- Control de Desempeño: Es la observación de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economicidad, con el objetivo de eliminar gastos innecesarios y mejorar la función de los organismos públicos, siendo conceptos de difícil definición ya que se carece de parámetros claros que definan a cada uno de dichos elementos. Al analizar el control sobre la operatividad del gasto público, se han incorporado

estos principios económicos, que como veremos posteriormente, tienen reconocimiento jurídico, detallando los mismos como:

-Control de eficacia: se trata de comprobar si los objetivos de la entidad fiscalizada se han alcanzado conforme a su finalidad y de forma oportuna.

-Control de eficiencia: comprueba si los medios se han utilizado de modo adecuado, o, dicho en otras palabras, si resulta satisfactoria la relación existente entre los bienes y servicios producidos y los recursos empleados para conseguirlos.

-Control de economía: verifica si los medios elegidos son los menos onerosos para alcanzar el objetivo, es decir, se trata de comprobar que se han adquirido los medios con la calidad adecuada y al menor costo posible.

Para efectos de esta tesis, esta clasificación propia tomó en cuenta las prácticas de los órganos de control del presupuesto y la normativa legal asociada, teniendo presente los artículos 21b de la LOCCGR, el 52 de la DLAFE y el 19 de la LOCCN.

1.7.2.2 Según su dependencia:

Según la dependencia del organismo, podemos clasificar el control de tipo interno y el control de tipo externo.

Control Interno: es llevado a cabo por la propia Administración, con el fin de detectar y corregir de forma simultánea a la propia gestión, los posibles defectos en que ésta pudiera incurrir. El criterio está centrado en una tarea de coordinación y de ayuda de la

gestión de los organismos llamados a ejecutar la administración financiera, teniendo en cuenta la misma recae en el Poder Ejecutivo.

El Art. 52 del DLAFE es una manifestación del control interno al señalar que: “la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo”, por expresa disposición de la ley, el control de los actos financieros corresponde en primer término ser evaluados por el Poder Ejecutivo. Los controles internos en la práctica son ejercidos por medio de la DIPRES, dependiente del Ministerio de Hacienda.

El Art. 15 DLAFE dispone dicha tarea al señalar: “le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público”, “En cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el inciso anterior, la Dirección de Presupuestos establecerá un sistema de información administrativa y financiera, de general aplicación para los órganos y servicios públicos regidos por el presente decreto ley; ello sin perjuicio de las facultades que tiene en la materia la Contraloría General de la República”.

Esta norma resume las distintas atribuciones que le competen a la DIPRES como órgano interno de control de la ejecución presupuestaria, aun cuando intervienen además otros órganos llamados también a realizar un control interno, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia⁴¹, el Consejo de Auditoría Interna General de

⁴¹ Las funciones principales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia son coordinar y asesorar al Presidente de la República, al Ministro del Interior y demás Ministros, proveyéndoles de la información y análisis político-técnico necesarios para la toma de decisiones (Art. 1, Decreto 7, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1991).

Gobierno⁴², las distintas Unidades de Auditoría Interna y los distintos Controles Jerárquicos.

Control externo: Realizado sobre la gestión se refiere a las verificaciones a posteriori realizadas por un órgano desvinculado del ente analizado, que reúne o posee las garantías necesarias y suficientes de neutralidad.

Los organismos encargados del control externo son el Congreso Nacional y la CGR. Las atribuciones de estos organismos son de rango constitucional.

Respecto a la CGR el DLAFE en su Art. 52, inciso primero, resume su función señalando “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación 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”.

El Congreso Nacional cumple un rol central como órgano fiscalizador de los actos del gobierno, siendo el control parlamentario fundamental para mantener un gobierno democrático, donde exista una clara separación de los poderes del Estado. En este sentido la función de fiscalización recae en la Cámara de Diputados conforme el Art. 52 de la CPR.

El Poder Judicial ejerce el control vía el ejercicio de la jurisdicción, basado en las potestades propias otorgadas 76 de la CPR, pero en el caso del control del presupuesto

⁴² Creado por el Decreto Supremo N° 12 de 1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

público no es un ejercicio directo, ya que debe interponerse alguna acción o recurso para el inicio de sus potestades, y, aun cuando tiene atribuciones jurisdiccionales en general, no tiene atribuciones específicas respecto a la ejecución y control del gasto público, sino más bien acciona en lo referido a su tribunal especializado, cual es el Tribunal de Cuentas, que recae en la CGR.

1.7.2.3 Según su temporalidad:

Según el momento en que se efectúa el control:

Control Previo: tiene lugar en un momento anterior a la aprobación de la actividad objeto del control.

Control de Ejecución: se produce al mismo tiempo que se realizan las actuaciones de ejecución presupuestaria, es decir, bien cuando se efectúan los pagos o cuando se produce la recepción de obras públicas o cuando se materializan las inversiones.

Control Posterior (ex-post): se ejercerá cuando los actos y actuaciones que son objeto de control han sido ya ejecutados; en consecuencia, su cometido es, en buena lógica, proceder a revisar a posteriori los actos administrativos ya consumados y ejecutados⁴³.

Los previos y simultáneos son más eficaces para corregir las posibles irregularidades o inconvenientes, mientras que los posteriores, son adecuados para la exigencia de responsabilidades y para efectuar valoraciones globales sobre la ejecución de los presupuestos, pero no pueden modificar el desarrollo de estos y sus posibles efectos desfavorables. El control previo es efectuado por la DIPRES al momento de la

⁴³ CARRERA RAYA. Op. Cit. p. 121.

elaboración del presupuesto, basándose en los análisis sobre la eficiencia y eficacia que tendrá el presupuesto correspondiente al momento de su ejecución. El control simultáneo se ejerce al momento de la ejecución del presupuesto público, pero no tiene facultades correctoras, sino más bien de análisis financiero para seguir el plan de gastos establecido, siendo la DIPRES el organismo que le corresponde este control.

Al Congreso Nacional le corresponde el análisis posterior del presupuesto público al momento de la discusión parlamentaria para la aprobación de la Ley de Presupuesto. Para la aprobación se tiene presente la evaluación de los distintos programas de gobierno, y si estos no fueron ejecutados de forma correcta, se producirá la no aprobación de la partida correspondiente o los parlamentarios pueden aprobar una asignación por monto muy inferior al presentado, pudiendo ser de cantidades mínimas que obliguen al Poder Ejecutivo a presentar nuevas indicaciones. La función de auditoría de la CGR es un control posterior que realiza este órgano en base a sus facultades legales.

1.8 LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL PRESUPUESTARIO.

De la clasificación de los tipos de control del presupuesto público, encontramos un elemento que ha cambiado en los últimos años y que se ha incorporado en el Derecho Público y posteriormente en el Derecho Administrativo. En este sentido el control, especialmente en lo relativo a las actuaciones del Estado, no sólo se han limitado al control de legalidad, y en este caso, específicamente al gasto público, sino más bien en estos momentos se exige de parte de la sociedad, un control de desempeño del gasto público, en el sentido que no sólo el actuar del Estado debe estar predefinido por las reglas establecidas previamente, sino que los resultados de dichas acciones deben estar a los menos asociadas con el cumplimiento de los objetivo autoimpuestos por la Administración, teniendo presente que existen a lo menos parámetros comunes sobre rendimiento, objetivos, cumplimientos y metas que pueden ser medibles.

A nivel jurídico, las actuaciones del Estado tienen diversos controles públicos, principalmente basados en la separación de poderes y la misma se expresa a nivel Constitucional, pero en dicho sentido el control de las acciones del Estado puede realizar concretamente a través del análisis de la ejecución del presupuesto público, toda vez que, a partir de la inversión de recursos se consolidan la gran mayoría de las actuaciones de la Administración.

El Estado y sus actuaciones emanadas por medio de actos administrativos, tiene como finalidad la satisfacción de necesidades públicas, siendo su principal objetivo en base al principio de servicialidad del Estado, el servicio de la persona humana y

promover el bien común, pero estos preceptos pasan a ser objetivos generales de la administración, que deben de alguna forma circunscribirse y especificarse. En dicho sentido Soto Kloss nos señala en relación con la servicialidad del Estado que: “los actos que la administración emite son dictados con un objetivo, o finalidad, bien preciso, cual es satisfacer una necesidad concreta y una necesidad de personas específicas, sean individuales o colectivamente consideradas”⁴⁴.

En sí, la actividad del Estado se manifiesta mediante distintos tipos de actos administrativos, siendo una fórmula de control de dichos actos, la verificación de cómo estos se concretan mediante la ejecución del presupuesto público. En dicho ámbito de acción es necesario dar un marco específico de como el control del presupuesto público debe analizar la actuación del Estado y en base a la calificación señalada previamente, una la que ha generado una nueva visión de análisis y control del presupuesto público ha sido el control de desempeño.

Existe una confluencia en este sentido entre la ciencia jurídica y la ciencia económica, ambas ramas de las ciencias sociales, pero destacamos lo señalado por Marcos Vaquer Caballeria, sobre la fórmula de control de los actos de la administración relativos a la gestión: Esta confluencia entre economía y administración pública y, en consecuencia, entre las ciencias económica y jurídica en el campo del Derecho administrativo se ha acrecentado en el Estado social, que añade a su legitimidad de origen la búsqueda de una legitimidad de ejercicio a través de su desempeño o performance, y en el que la actividad de las Administraciones públicas de garantía de las

⁴⁴ SOTO KLOSS, Eduardo. 2012. Derecho administrativo, Temas Fundamentales. 3ª ed. Santiago. Legal Publishing. p. 283.

libertades de los ciudadanos cede protagonismo en favor de la prestación de bienes y servicios, así como de la dotación de las necesarias infraestructuras que constituyen el entorno para los bienes y servicios que debe prestar la sociedad, sea de forma mercantil o solidaria. Tareas todas ellas atributivas y distributivas a las que es esencial optimizar el empleo de recursos (input) en la actividad de la Administración y la asignación de sus resultados o rendimientos (output), esto es, la economía⁴⁵. Luis Cordero en la misma línea señala: “La forma y modo en que se ejecutan los presupuestos, con fuerte impacto en la macroeconómica, importan no sólo a los gestores, sino también al Derecho y en particular al Derecho Administrativo, que definirá los espacios legítimos de intervención del gasto, así como las reglas del control que lo harán efectivo”⁴⁶.

Refuerza la idea de la importancia del control público y su evolución en el ámbito jurídico el profesor Rolando Pantoja al señalar:

“El control de la administración pública como actividad orientada a dar estabilidad y confiabilidad a la presencia estatal en la sociedad, presenta, mutatis mutandis, un tipo de transformación que no escapa a lo que acontece en el mundo científico técnico y al efecto que producen sus aplicaciones en la vida de las personas, como que el Estado potestativo del siglo XIX, base del actual, ha sido objeto también de hondas y sucesivas conmociones que si bien fueron adelantadas en parte por preclaros pensadores, únicamente está alcanzando cierto grado de concreción en este último tiempo de paz mundial, implicando, en síntesis, la aceptación del orden y la seguridad como el logro mínimo de un gobierno, del cual se espera y al cual se exige críticamente abordar responsablemente el desarrollo humano, social, económico y cultural del país, en un extenso espectro de complejas actividades y conforme a patrones inexcusables de eficacia, eficiencia, economicidad y moralidad”⁴⁷.

⁴⁵ VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. 2011. El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública. Vol. septiembre-diciembre 2011, N° 186, pp. 91-135 [en línea]: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/16770/criterio_vaquer_RAP_2011.pdf?sequence=1. [consulta: 24 abril 2017].

⁴⁶ CORDERO VEGA. Op. Cit. p. 594

⁴⁷ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 2005. El control de la administración pública en Chile. Desde un control causal de objeto formalizado a un control plural de objeto sustantivo. En: D. CIENFUEGOS SALGADO y M. LÓPEZ OLVERA (ed.), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo Tomo I* 1. Ciudad

Así, en el ámbito jurídico reconocemos en base a la nueva administración pública, el control de desempeño está asociado efectivamente al control del uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los criterios necesariamente implica un enfoque multidisciplinario, que incorpore principios económicos para una adecuada visión de los resultados de la ejecución del presupuesto público. En este sentido los elementos claves son los principios de eficiencia, eficacia y economía, ya que dicho control que se encuentra íntimamente entrelazado, ya que tiene relevancia jurídica, toda vez que, en uso de las facultades, se genera a lo menos una disociación entre lo que el Poder Ejecutivo analiza como el control de gestión y de mérito, y el control propio de legalidad que realiza la CGR, así como el control político y de fiscalización que realiza el Poder Legislativo.

Desde el punto de vista Constitucional, que regula ampliamente la formulación del presupuesto público, el control del presupuesto público, y específicamente el control de desempeño, no tiene una consagración expresa, es más, no existe un reconocimiento a los principios de eficiencia, eficacia y economicidad del actuar del Estado de manera textual.

Encontramos en el Art. 115 de la CPR una orientación, más bien específica, en el actuar de los Gobiernos Regionales y la forma de distribución de los recursos, señalando “La Ley de Presupuestos contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia”. Dicha referencia está relacionada más

de México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 199-243. [en línea]: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/13.pdf> [consulta: 4 mayo 2017].

bien a la forma de distribución de recursos, más que un deber de actuar en atención a los principios de eficiencia, eficacia y economicidad.

Desde el punto de vista legal, la incorporación de los principios de eficiencia, eficacia y economicidad fue realizada con la Ley N° 19.653 sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado. Dicha norma del año 1999 reconoció que en el actuar de la administración del Estado éste debe observar los principios de eficiencia y eficacia. Entre la modernización del Estado propuesta en dicha época por el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, se procuraron establecer medidas tendientes a fortalecer el control de la gestión pública y fue a partir de la reforma del año 1999 mediante la ley N° 19.653 que se consagró esta fórmula, la cual consistía en incorporar diferentes principios jurídicos, económicos y administrativos, que pudieran guiar a la administración pública a un mejor desempeño⁴⁸. La historia de dicha ley destaca un importante acuerdo transversal del Poder Legislativo de la época en impulsar la incorporación de los principios de eficiencia y eficacia, generando además otros que se incluyen (10 específicamente) y que pasan a formar parte de la dicha legislación. Para efectos del control presupuestario, se destaca las palabras de la discusión en sala de dicho proyecto, que ya en dicha época se dieron indicios de un sistema de control de desempeño. En dicho contexto el Diputado de la época, Alberto Espina señaló:

“En tal sentido, el proyecto dispone que la administración deberá observar los principios de probidad administrativa, de la transparencia, de la eficiencia y de la eficacia en el uso de los recursos públicos. Es decir, da un paso adicional y no sólo se conforma con evitar que el dinero sea sustraído indebidamente: pide al

⁴⁸ TELLO NAVARRO, Felipe Hernán. 2011. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum*. vol.26, n.2. pp.245-265. [en línea]: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762011000200012&lng=es&nrm=iso [consulta 4 mayo de 2017].

Estado que lo gaste bien. En el fondo, un funcionario público que no gasta bien los recursos perjudica enormemente, en especial, a la gente más modesta, que es donde deben focalizarse y allegarse los dineros del Estado. En segundo lugar, dicha norma se complementa con dos disposiciones, una de las cuales señala: “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los recursos públicos.” Es decir, los dineros no sólo deben gastarse bien, sino que, además, en el contexto general, deben administrarse bien. Al funcionario público que recibe una cantidad importante de dinero para administrarlo, se le impone la obligación de que lo haga bien, en forma adecuada y eficiente”⁴⁹.

En dicha discusión legislativa, encontramos la definición sobre la eficiencia y eficacia que nos entrega el profesor Rolando Pantoja, el que señala que la eficiencia es el uso de los medios disponibles postulando a su mejor rendimiento a un menor costo, y la eficacia como es una idea que subraya y acentúa el logro de los objetivos, el alcance de las finalidades de la organización, velando porque sean convincentes, esto es, se concreten o realicen en forma consecuente y coherente con el medio administrativo en el cual se inserta la organización y con la planificación que los inspira. Teniendo presente dicha cita y la discusión en general, el objetivo de dicha normativa fue establecer como un principio que rija la acción de la Administración a estos conceptos, acompañados además con un control, reflejado en que, el actuar de la administración, así como de los funcionarios públicos que no se ajusten a dichos principios, va contra la probidad en su actuar, acarreando sanciones que pueden llegar hasta la destitución.

A partir de esta reforma, se ha configurado el reconocimiento jurídico a los principios de eficiencia y eficacia, destacando que, aun cuando no existe reconocimiento textual al principio de “economicidad”, éste se puede subentenderse incorporado dentro de los dos principios anteriores, toda vez que, de lo que se puede colegir de la discusión

⁴⁹ Ver historia de la ley N° 19.653. discusión en Sala de 10 de julio de 1996. [en línea]. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional. [<http://www.bcn.cl>] p. 102.

legislativa, así como de la intención del mensaje de dicho proyecto, se procura el adecuado uso de recursos, en el entendido que las acciones sean menos onerosas, por lo que, aun cuando no exista un reconociendo legal expreso, podemos entender que dicho principio de economicidad también es incorporado mediante dicha modificación legal, sin perjuicio que, es necesario tener presente siempre que al no estar incorporado de forma textual, la interpretación de que se entiende por economicidad siempre estará dado por el criterio del órgano que le corresponda realizar el control presupuestario, toda vez que, que una acción sea menos onerosa o “económica” no significa lo mismo entre los diferentes órganos que ejecutan el presupuesto público. La LOCBGAE incorpora los principios de eficiencia y eficacia en el actuar de la administración de forma expresa y al ser valores jurídicos consagrados, estos poseen protección jurídica.

En primer término, tenemos que el Art. 3 de la LOCBGAE estatuye los principios que deben guiar la acción de Estado, y, por consiguiente, el gasto público. Podemos desglosar el mismo en dos funciones en este ámbito:

- a) En su inciso primero, este artículo señala que las políticas públicas que debe realizar la administración pública deben promover el bien común, y para estos efectos debe aprobar, ejecutar y controlar las mismas en base a dicho funciones. En este sentido el control de las políticas públicas que realiza el Estado debe estar asociadas a un control referido al gasto público. Así el control del presupuesto permitirá determinar si dichas políticas se guiaron en sus resultados a satisfacer las necesidades públicas para los cuales se crearon, o resultaron diametralmente opuestas a dichos objetivos, para ello

se necesitan parámetros objetivos de medición, lo que son otorgados por el inciso segundo.

- b) El inciso segundo nos señala que la Administración del Estado en su actuar debe observar los principios de; “responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos”. Dichos principios son una guía para la administración, que al tener reconocimiento legal expreso, pasan de ser meras buenas intenciones, o como se llamaron a finales de los años 90, “buenas prácticas”, a criterios exigibles a la administración. En materia de control del presupuesto, claramente tienen relevancia los principios de eficiencia y eficacia, toda vez que, a la diferencia de los demás señalados, pueden ser medibles y comprobables en materia del gasto público, ya que tienen una interrelación en materia administrativa y económica, que los demás principios enunciados no poseen, siendo más bien principios jurídicos, principios generales del derecho o principios administrativos, siendo propios de dichas áreas.

La LOCBGAE establece una obligación general a todos los organismos de la administración a cumplir con los principios de eficiencia y eficacia, pero destacamos que en su Art. 5 impone a los funcionarios públicos “velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función

pública”. Claramente señalar “medios públicos”, el Legislador incorpora la totalidad de los recursos que dispone la administración, incluidos claramente el presupuesto público. El Art. 11 de la LOCBGAE impone a demás, que el control jerárquico que deben realizar las autoridades y jefaturas de la administración del Estado, deben ejercer un control de legalidad, como un control de la eficiencia y eficacia en el actuar del organismo o servicio que dirigen, por lo que, los principios para las autoridades tiene una doble función, cual es actuar de acuerdo a la eficiencia y eficacia y controlar que, dentro de las actuaciones del organismos o servicio que dirige, se actúe conforme a dichos principios.

El Legislador además de reconocer estos principios de eficiencia y eficacia en el LOCBGAE estableció además de las obligaciones, sanciones expresas, relativo a que, no contemplar en sus actuaciones los principios de eficiencia y eficacia, generan una grave infracción al principio de probidad, destacando que, el Art. 53 establece que el interés general implica una “gestión eficiente y eficaz”. Por lo que, las actuaciones que infrinjan los principios de eficiencia y eficacia, y por consiguiente infrinjan la probidad administrativa, pueden generar responsabilidad administrativa.

En este sentido, el Art. 62 N° 8 de la LOCBGAE señala textualmente: “Contravienen especialmente el principio de probidad administrativa, las siguientes conductas: 8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración”. Al infringir el deber de probidad administrativa, esto tiene aparejado sanciones, ya que el Art. 125 del Estatuto Administrativo establece la destitución en caso de infracciones graves al principio de

probidad, que, como hemos señalado, incluye el deber de cumplir con la eficiencia y eficacia.

Además, puede estar relacionado con la infracción de otros principios, como lo señalada la abogada Gabriela Gardais Ondarza, que manifiesta:

“Es decir, no todas las infracciones de la Administración Pública a los principios de eficiencia y eficacia implican una falta a la probidad, pero significan una infracción al principio de juridicidad, dada la exigencia de supeditarse al estado de derecho, consagrado en el artículo 6° que significa “someter su acción” al ordenamiento jurídico en su integridad, así como al artículo 7°, que le da legitimidad al actuar de los poderes públicos, necesario para que sus actos sean válidos, sin perjuicio de las sanciones y de las responsabilidades que su infracción acarree”⁵⁰.

Incorporado este modelo de control de gestión en nuestra legislación, reconociendo la eficiencia, eficacia y la economicidad, es necesario que este elemento sea determinado para efectos del control del presupuesto público, y específicamente por parte de un órgano de control externo del presupuesto, en dicho sentido el uso de los recursos públicos en atención a sus objetivos y fines nos permiten determinar si los mismos fueron ocupados en función de las necesidades públicas en las cuales se ha destinados, como también en el análisis de la relación costo/beneficio de lo que se obtiene con los medios utilizados.

Conforme lo anterior, los principios de eficiencia, eficacia y economicidad son difíciles de determinar en la práctica por parte de los organismos de control de gasto público, toda vez que carecen de estándares frecuentes, a lo menos en el ordenamiento jurídico chileno, que lo circunscriba a ciertos elementos o hechos, pero reconocemos

⁵⁰ GARDAIS ONDARZA, Gabriela. 2002. El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. Vol. 23. [en línea]: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/511>. [consulta: 27 abril 2017].

elementos comunes entre dichos principios en base a las definiciones que nos otorga la doctrina de cada elemento. Cabe destacar que este enfoque se encuentra incorporado en la gestión actual de la CGR, ya que en su cuenta pública para el año 2016 se incorpora el nuevo enfoque de auditoría: eficiencia, eficacia y economicidad de forma expresa⁵¹. En la misma línea la Resolución N° 20 de la CGR que fija las normas que regulan las auditorías define eficacia como “cumplimiento de los objetivos planteados y los resultados previstos” y a eficiencia como “relación óptima entre los recursos utilizados y los productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad”⁵².

El concepto de Eficiencia, la Real Academia Española la define como: “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”⁵³. La misma institución en su diccionario del español jurídico la define como: “principio al que está sometida la administración pública conforme al cual debe procurar alcanzar los objetivos de interés público fijados mediante el uso del mínimo de medios necesarios”⁵⁴. El profesor Rolando Pantoja Bauzá la define como: “el uso de medio disponibles postulando a su mejor rendimiento a un menor costo”⁵⁵.

En dicho sentido la eficiencia alude a la idoneidad de la actividad dirigida a producir un fin, constituyendo términos estrechamente interrelacionados. En lo relativo al control presupuestario implica el análisis del desempeño de parte de la administración

⁵¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2016. Cuenta Pública 2016. Santiago. p. 9.

⁵² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución N° 20 de 21 de marzo de 2015, que fija las normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República. Artículo 4° definiciones.

⁵³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. www.Rae.es [en línea].

⁵⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario del Español Jurídico. Dej.rae.es [en línea].

⁵⁵ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 1987. *Bases Generales de la Administración del Estado*. 1. Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur Ltda. p. 63.

determinando el grado impacto de la política pública realizada y en base a ello, el rendimiento de los recursos utilizados.

Respecto a la Eficacia, la Real Academia Española la define como: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera⁵⁶”. La misma institución en su diccionario del español jurídico la define como: “principio básico de la administración pública, conforme al cual debe lograr en un tiempo razonable los objetivos de interés público que tiene establecidos⁵⁷”. El profesor Rolando Pantoja Bauzá la define como: “el logro de los objetivos, concretados de manera consecuente y coherente con el medio administrativo en el cual se inserta la organización y con la planificación que los inspira⁵⁸”

En relación al control presupuestario, la eficacia está referido al análisis de los costos de las políticas públicas ejecutadas y del rendimiento o utilidad de dicha acción de parte de la Administración, así como del análisis del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley de Presupuestos, basado en el resultado en bienes y servicios producidos.

En este sentido, el rol del control externo en el análisis de la eficiencia tiene características especiales, destacando en dicho sentido lo señalado por Doctor en Derecho Francesc Vallès Vives, que en su tesis señala:

Cuando efectúa el control de eficacia, el órgano de control externo, puede, y debe cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos; las causas de su incumplimiento, así como las medidas y recomendaciones que considere más adecuadas para alcanzar, en el futuro tales fines u objetivos. Esta segunda parte es fundamental para que la actividad fiscalizadora pueda desplegar toda su

⁵⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. www.Rae.es [en línea].

⁵⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario del Español Jurídico. Dej.rae.es [en línea].

⁵⁸ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Op. Cit. p. 63.

potencialidad como órgano de carácter técnico y especializado, y auxiliar del poder legislativo⁵⁹.

Por último, el concepto de economía o economicidad, el cual destacamos que no se encuentra en el ordenamiento jurídico chileno de forma expresa, es necesario que sea abordado desde el punto de vista jurídico, toda vez que tiene relevancia para la concreción de los dos elementos del control de desempeño señalados anteriormente. En dicho sentido el concepto de economicidad está relacionado con la cualidad de las actuaciones del Estado basado en la gestión en términos menos onerosos, pero como hemos destacado, este principio de la actuación no tiene parámetros comunes, y no son esperables que para la administración sea lo mismo el concepto de “economía”, que para los órganos de control del presupuesto y menos para la ciudadanía. Esta expresión al estar asociada con el ahorro y costo, es de naturaleza económica y su análisis está más bien relacionado con la racionalidad del gasto, en el sentido que se promueve evitar el “derroche” de los recursos fiscales, basados en parámetros globales del gasto público, entendido que, el uso indiscriminados de recursos financieros por parte de los organismos del Estado, a la larga puede generar déficit coyunturales o simplemente lo que se llama, déficit de caja, que aun cuando en una economía actual está relacionado más bien a políticas macroeconómicas, están directamente entrelazadas con la forma de ejecución del gasto fiscal y el control presupuestario.

En dicho sentido, nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando no hable textualmente de la palabra “economicidad”, si encontramos el concepto de ahorro en el

⁵⁹ VALLÈS VIVES, Francesc. 2001. Control externo del gasto público y Estado Constitucional. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona. Facultad de Derecho. p. 252.

uso de los recursos fiscales. Destacamos en este sentido el Art. 6, inciso cuarto de la Ley N° 19.886 de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestaciones de servicios (Ley de Compras Públicas), la cual al regular los procedimientos de contratación y las condiciones de las bases de las licitaciones públicas señala textualmente que: “En todo caso, la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones”. Esto se ve reforzado además por el Art. 20 del Decreto N° 250, de 2004 del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 19.886 Reglamento, que señala: “En la determinación de las condiciones de las Bases, la Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones”. Ambos artículos señalan que la administración pública en la adquisición de bienes y servicios debe ponderar y propender a la mejor combinación en las ofertas que realicen los proveedores, considerando el criterio de ahorro, que en este caso está relacionado directamente con el uso de los recursos fiscales. El desarrollo de este concepto ha sido realizado por la Dirección de Compras y Contratación Pública, dependiente del Ministerio de Hacienda, en la cual, en uso de sus facultades, emitió la Directiva de Contratación N° 26 “Recomendaciones para una mayor eficiencia en la contratación de bienes y servicios”, de fecha 4 de agosto de 2016, en la que profundiza en estos conceptos. La misma tiene como objeto que los organismos del Estado realicen “compras eficientes” señalando que las mismas son las que logran ahorros a través de la utilización, en cada proceso, de una menor cantidad de recursos (monetarios y no monetarios) que permitan obtener los resultados buscados.

Destaca el análisis jurídico que realiza dicha directiva, que ratifica que este principio está contenido, a lo menos en las compras de bienes y servicios que realizan los organismos del Estado bajo el amparo de la ley N° 19.886, en dicho sentido señala:

“Nuestro ordenamiento jurídico le asigna gran relevancia al principio de eficiencia, tanto en lo que respecta a la actividad general de la Administración del Estado como en lo referido al ámbito específico de la contratación pública. De este modo, el artículo 3° de la ley N° 18.575, dispone que la Administración del Estado deberá observar, entre otros, el principio de eficiencia. Asimismo, el artículo 62 del citado cuerpo legal precisa que todo incumplimiento al deber de eficiencia, se traduce en una contravención al principio de probidad. Por otro lado, en lo relativo al ámbito de la contratación pública, cabe mencionar al artículo 6° de la ley N° 19.886, el cual previene que la Administración deber propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones. En este mismo orden de ideas, el artículo 20 del reglamento de la citada ley N° 19.886 dispone que, en la determinación de las condiciones de las respectivas bases, las entidades licitantes deberán propender a la eficiencia y al ahorro en sus contrataciones. Por tanto, los organismos públicos y, en particular, las áreas de compra de cada entidad, tienen la responsabilidad de obtener el mejor valor posible de las compras para sus instituciones, considerándose para tal efecto la consideración de criterios sustentables, la minimización de los impactos negativos que se puedan derivar de esa adquisición y, finalmente, la mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. Para ello, deberán elegir dentro del marco legal entre todos los instrumentos disponibles (tienda de convenios marco, licitaciones y trato directo) la opción más adecuada para cumplir con sus tareas y la que les permita obtener las mejores condiciones posibles. Así, a modo ejemplar, cabe señalar que si un organismo público estima fundadamente que en una compra específica puede obtener precios más económicos que los que le son ofrecidos a través del Convenio Marco, debe utilizar el mecanismo correspondiente que le garantice la obtención de los mejores precios”⁶⁰.

En síntesis, el control del presupuesto público al analizar la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos fiscales, implica que los funcionarios públicos encargados de dicha administración y planificación, en que se plasma en políticas públicas que determina cada Gobierno, deben actuar conforme a dichos principios, de lo contrario, no sólo van en contra del interés general, sino que infringen gravemente la

⁶⁰ DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA. Ministerio de Hacienda. Directiva N° 26 Recomendaciones para una mayor eficiencia en la contratación de bienes y servicios. 4 de agosto de 2016. p. 3. [En línea]: <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n26.pdf> [Consulta: 24 mayo 2017].

probidad administrativa, la que puede traer sanciones administrativas y, en determinados casos, sanciones penales en caso de delitos de corrupción u otros.

En este sentido, como profesor Jorge Bermúdez Soto señala:

“En consecuencia, la protección del patrimonio público se materializa en cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, en la medida que la gestión del patrimonio público se haga de una manera que no suponga mayores costos a la Administración Pública y, por el contrario, permitan alcanzar con la mayor economía de medios la finalidad de la actuación encomendada por el ordenamiento jurídico”⁶¹.

Destacamos las palabras del en la inauguración del Taller “3E, Eficacia, Eficiencia y Economicidad, Ampliando la mirada en nuestras auditorías”, como Contralor de Jorge Bermúdez, realizado a los auditores de dicha repartición, el cual señaló, en la referencia a lo que él entendía incorporado al control de legalidad de la actuación de la administración del Estado: “Respecto a ese principio (legalidad) este también incorpora la eficiencia de la actuación de la Administración, porque son principios que están en la propia ley”⁶²

En la actualidad, la gestión pública está directamente relacionada con los principios de eficiencia y eficacia, reconocidos internacionalmente a través de la promoción que realiza la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁶³) de la consecución de dichos principios en los distintos países

⁶¹ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. 2007. La protección del patrimonio público a través de instrumentos administrativos. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte. Vol. 14, N° 1, p. 31. [en línea]: <http://revistaderecho.ucn.cl/index.php/rducn/article/viewFile/413/411>. [consulta: 25 abril 2017].

⁶² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2016. Taller 3E, Eficacia, Eficiencia y Economicidad. Ampliando la mirada en nuestras auditorías. 3 de mayo de 2016 [video en línea]: <https://www.youtube.com/watch?v=RtNlfzlayeY> [Consulta: 30 junio 2017].

⁶³ La INTOSAI es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores que reúne a los órganos de fiscalización externa del mundo. En la actualidad tiene 194 miembros y 5 miembros asociados. La INTOSAI cuenta con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

del mundo. Esto se manifiesta en el desarrollo de los últimos 40 años desde la Declaración de Lima sobre líneas básicas de la fiscalización de 1977, la Declaración de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2007 y la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/66/209 sobre “Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” del año 2011. En ella encontramos dichos conceptos, en el caso de la Declaración de México en su principio N° 3 señala:

“Las EFS deben tener atribuciones para auditar: • La economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas. Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política”⁶⁴.

La Resolución de la ONU A/66/206 del año 2011, fomenta tal como lo dice su nombre, la eficiencia y la eficacia mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, señalando:

“Que una administración pública eficiente, responsable, eficaz y transparente desempeña una función fundamental en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio”⁶⁵.

Como conclusión, a partir del análisis legal y doctrinario efectuado sobre la eficiencia, eficacia y economicidad, podemos señalar que jurídicamente el principio de legalidad debe estar necesariamente complementado con estos principios económicos, debiendo innovarse desde el punto de vista jurídico en el sentido que no sólo el Derecho

⁶⁴ INTOSAI. 2007. Declaración de México sobre la Independencia de las EFS. p. 42. Disponible en: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/S_Lima_Mexico_2013.pdf

⁶⁵ INTOSAI. Op. Cit. p. 21.

(específicamente el derecho administrativo) debe, no sólo analizar el cumplimiento formal de la normativa, sino que también debe analizar como a partir del cumplimiento de dicha normativa se han ejecutado las políticas públicas, con miras a una eficiencia en la aplicación y en el resultado de la misma. El control presupuestario debe necesariamente considerar los principios de eficiencia, eficacia y economicidad para su análisis, toda vez que, como hemos visto, se encuentra incorporado en nuestro ordenamiento jurídico y nos permite otorgar una herramienta a los organismos de control para analizar desde otra perspectiva el presupuesto público.

No considerar estos criterios (de eficiencia y eficacia) en el análisis de las acciones de la administración pública en general, traerá como consecuencia una distorsión del análisis de las mismas, generando que los organismos de control empiecen a perder legitimidad por parte de la ciudadanía. Dichos organismos al no ejercer el rol para los cuales fueron creado empiezan a perder legitimidad en su actuar y pasan a ser partícipes de un gobierno que, puede necesariamente actuar legalmente, pero en contra de la eficiencia y eficacia, por ejemplo, con un gasto desproporcionado, que a la larga genera un Estado endeudado y que no pueda cumplir con sus compromisos sociales y económicos. Las instituciones de control tiene legitimidad otorgada por la CPR y sus leyes orgánicas y el ejercicio de sus funciones refuerzan dicha idea, por lo que, no considerar estos principios de eficiencia y eficacia, traerá como consecuencia un desvío de su actuar, que será reconocido por la ciudadanía y generará desconfianza en ella, pero también en el sistema democrático, con nefastas consecuencias conocidas en el siglo XX en Latinoamérica, al generarse un distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones que componen el Estado

democrático, junto con forjar un componente claro de desapego, basado en la promesa de políticas públicas que, posteriormente, incumplidas o no son ejecutadas por falta de recursos o por mala planificación, generan nefastas consecuencias y que, organismos como la INTOSAI y OCDE han señalado como la decadencia del Estado de Bienestar, y otros autores como la “trampa de los países de ingresos medios⁶⁶”, en los cuales se desarrollan políticas públicas sin medición de sus costos y reales impactos en el desarrollo de los países.

Un órgano de control externo del Poder Ejecutivo en el gasto público puede contribuir en dar garantías de legitimidad en el actuar de los órganos públicos, y en dicha materia, la coordinación entre los órganos de control y los órganos fiscalizados, mediante acuerdos previos, que determinen parámetros de acción y control, así como medidas de valoración de la gestión y los rendimientos podrán aportar en el adecuado ejercicio de la acción pública, dando un marco de acción que determine un gasto público como eficiente, eficaz y económico, toda vez que, dichos principios si no existe un mínimo común denominador entre la administración y dichos órganos, pueden generar fuerte tensión en los mismos, situación latamente prevista por parte de nuestra legislación, como se manifiesta en las diferentes modificaciones del Art. 52 del DLAFE.

⁶⁶ FOXLEY, Alejandro. 2012. La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina. 1. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica. [en línea]: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro_Digital_La_trampa_del_ingreso_medio.pdf. [Consulta: 19 mayo 2017]

1.9 EL CONTROL PRESUPUESTARIO EXTERNO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

Dentro del marco del ciclo presupuestario, encontramos que los controles del presupuesto público intervienen diferentes organismos en miras de un análisis sobre el resultado de la ejecución del mismo, así como del cumplimiento de la normativa legal correspondiente. En dicho sentido, y dentro de la clasificación de control de presupuesto basado en la dependencia del organismo que realiza dicha evaluación, encontramos controles de tipo por parte de órganos internos y órganos externos, ya definidos y descritos previamente en este capítulo.

En el control interno del presupuesto público encontramos las distintas acciones que realiza una administración para ajustar las operaciones de sus órganos y servicios a un manejo adecuado conforme a sus fines de la misma. En dicho sentido la CPR establece al Presidente de la República como responsable del manejo del presupuesto público el Art. 65, inciso tercero de la CPR, al tener iniciativa exclusiva en materia financiera, presupuestaria y de división política o administrativa del país, además de potestad tributaria contenida en el mismo artículo en su numeral 1°, relacionado con el Art. 63 N° 14.

En el control externo, como figura en que un órgano diferente al que ejecuta el presupuesto efectuó el control del gasto público, podemos reconocer que en CPR se otorgan funciones al Congreso Nacional, que, en una primera etapa está relacionada con la aprobación de la Ley de Presupuestos, posteriormente ejerciendo un rol en fiscalizador en la ejecución del presupuesto aprobado por este, realizado por parte de la

Cámara de Diputados, como un control político y una función de seguimiento y examen de la ejecución presupuestaria por parte de la Comisión Mixta de Presupuestos. En dicho sentido el Art. 67 regula el rol del Congreso Nacional y el Art. 52 las funciones a la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos de gobierno.

Siguiendo con el control externo, encontramos las funciones propias que otorga la CPR a la CGR, específicamente en el Art. 98, relativo al control de legalidad como en su función fiscalizadora del ingreso y la inversión de los recursos públicos y su función de juzgamiento de cuentas. En la misma línea el Art. 100 establece la prohibición a la Tesorería de efectuar pagos sin decreto o resolución que autorice el gasto, pero además impone la obligación que este esté refrendado, trámite que consiste en determinar si la imputación del gasto está correctamente efectuada (conforme a la Ley de Presupuestos vigente) y si hay fondos suficientes para ellos, control que realiza la CGR, tanto en la toma de razón, como en su función de auditoría.

A partir de esta distinción de control interno y externo y el reconocimiento en la CPR de 1980 de las funciones a cada órgano en lo relativo al presupuesto público, podemos señalar que en Chile opera un sistema mixto de control del presupuesto público, en el entendido que tiene instituciones que analizan el presupuesto público de manera interna, efectuado por la DIPRES, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, y por consecuencia del Poder Ejecutivo y un análisis del presupuesto público externo, realizado por la Cámara de Diputados, pero de manera general y basado en el control político que ejerce (no dirigida directamente al presupuesto público) y el análisis del seguimiento de la ejecución presupuestaria que realiza la Comisión Mixta de Presupuesto, y por la CGR, como organismo que en base al control de legalidad, fiscaliza

la inversión del gasto público y su función de auditoría. En dicho sentido no existe una institución autónoma específica que analice solamente el presupuesto público, toda vez que como señalamos, la CPR establece funciones a los organismos externos a nivel macro o en como función general del control público, pero no existe propiamente tal, una agencia de análisis presupuestario, o una agencia de análisis de políticas públicas que sólo analice el presupuesto público como función propia y que no esté relacionada con alguno de los tres poderes del Estado, siendo esto una situación que se repite a nivel internacional⁶⁷, sin perjuicio que, en Chile la CGR es un organismo autónomo constitucional, que tiene importantes funciones como EFS, pero destaca por sus variadas funciones (llevar la contabilidad de la nación, fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos públicos, vigilar el cumplimiento del estatuto administrativo, registrar a los funcionarios públicos, entre otros), la que incluye el control del presupuesto público.

Conforme al ordenamiento jurídico chileno existe un sistema que reconoce un sistema de control interno del presupuesto público y otro externo, pero para efectos de esta tesis la relevancia del control externo está dado por la importancia que, en la nueva gestión pública tiene dicho tipo de control en el presupuesto público, basado

⁶⁷ En ellas encontramos en el sistema norteamericano que destacan dos organismos, que, aun cuando son independientes, sus informes son entregados al Congreso para su análisis y para que dicho órgano tome las medidas correspondientes. Estos organismos son: la *Government Accountability Office*(GAO) [<https://www.gao.gov/>] [Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE.UU.] la cual es una agencia independiente del poder legislativo dentro del Gobierno federal. Suele denominársela con frecuencia “el brazo investigador del Congreso” o “el guardián del Congreso”, y examina la forma en que se gastan los dólares del contribuyente y asesora a los legisladores y a los responsables de organismos del Ejecutivo sobre mejoras en los métodos de trabajo del Gobierno; y a la *Congressional Budget Office* [<https://www.cbo.gov/>](CBO), creada en 1974 por la Ley de Control Parlamentario del Presupuesto. Su misión consiste en proveer al Congreso Nacional del tipo de análisis objetivo, oportuno y no partidista que éste requiere para participar activamente en la aprobación y supervisión de la política fiscal. En los casos de Suiza y Dinamarca, los organismos forman parte del Gobierno. En Francia e Italia forman parte del poder judicial. Ver FREY, B. and SERNA, A. 1991. El Tribunal de Cuentas: una perspectiva desde la elección pública. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. 41, N° 241, pp. 663-684.

principalmente en lo que se está llamando la “gobernanza presupuestaria”, en la reconoce al presupuesto como un elemento esencial de la política de un gobierno y en atención a la experiencia internacional adquirida en los últimos años reconocida por la OCDE, una buena administración de los recursos viene respaldada por pilares de una gobernanza pública moderna, sustentada en principios ampliamente reconocidos, como lo son la transparencia, integridad, apertura, participación, responsabilidad y enfoque estratégico para la planificación y consecución de los objetivos de gobierno. En relación a los organismos se reconoce como principio de la gobernanza presupuestaria “Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa⁶⁸”, por lo que, es preciso determinar a los organismo de control externo dentro del contexto jurídico chileno para poder establecer cómo este cumple sus funciones y dentro de esa línea determinar su relevancia en el ciclo presupuestario. Esta importancia manifestada a nivel internacional destaca que el control del presupuesto público y en general de la administración, sea realizada por organismos independientes de quien ejerce y detenta el poder, representado por el Poder Ejecutivo, para efectos que, al largo plazo se pueda mantener en orden las cuentas fiscales y, por consiguiente, un desarrollo adecuado de la administración, lo que ha sido desarrollado y normado como lo hemos vistos, en este caso por la OCDE y la INTOSAI.

En dicho sentido destacamos a la Declaración de Lima de la INTOSAI que efectúa esta distinción de forma clara, así señala en su Art. 3:

⁶⁸ OCDE. 2015. *Principles of Budgetary Governance* - OCDE. Oecd.org [en línea]: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> [consulta: 14 julio 2017].

“Control interno y externo

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.

2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total”⁶⁹.

Tanto el control interno como el externo tienen diferentes características, que lo distinguen y nos permiten visualizar como estos funcionan, pero su rasgo identificador es la relación de dependencia o no del órgano que debe fiscalizar, y se complementa con el factor tiempo, toda vez que, el control puede efectuarse en distintas etapas del ciclo presupuestario, pero claramente el control externo se realiza ex – post la ejecución del presupuesto, toda vez que, un control a posteriori puede, no sólo analizar y contrastarla en su forma y método de ejecución, sino que también tiene acceso a datos relevantes para dicho análisis, ya que, en el caso de un control de ejecución implicaría contar con estimativos o aproximaciones, que no le permitirán un adecuado análisis, generando además una intromisión al mérito del gasto, que puede generar la paralización o entorpecimiento del funcionamiento de parte de Administración del Estado.

Para sistematizar estas diferencias las enunciaremos en este orden:

⁶⁹ INTOSAI. Op. Cit. p. 19.

a) En relación al tiempo. El control interno realiza generalmente un control preventivo de ejecución, con anterioridad a la realización del acto administrativo, que en Chile tiene su expresión en el control que realiza el Ministerio de Desarrollo Social de control de factibilidad y los informes de recomendación sobre programas sociales nuevos o que se replanteen (Art. 3 letra c), Ley N° 20.530) y el propio que realiza cada servicio público al evaluar la política pública que desarrollara en su gestión. Cabe destacar que aun cuando no es un control interno, también es realizado previo a la autorización del gasto, cual es la función de toma de razón efectuada por la CGR contemplada en el Art. 99 de la CPR y manifestada en materia presupuestaria por lo señalado en la Resolución 1.600 de 2008 de la CGR. El control externo es típicamente un control de ejecución de un determinado gasto, ya que se trata de analizar y comprobar si el mismo se adecuó a los fines perseguidos por el órgano ejecutor, en este caso se efectúa para comprobar si la autorización del gasto público por parte del Poder Legislativo fue realizada en dichos términos y no en otros. El ordenamiento jurídico chileno vemos una mixtura, toda vez que un órgano interno como la DIPRES analiza detalladamente la ejecución presupuestaria por cada servicio para determinar en qué rango de ejecución va en determinado periodo del año y la analiza con el Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Además, encontramos a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso examina la ejecución para efectos de verificar si los órganos de la Administración del Estado están cumpliendo con sus compromisos asumidos en la Ley de Presupuestos vigente, sin entrar al detalle de la forma de ejecución, como si lo realiza la DIPRES. Posteriormente, los datos recopilados por la Comisión Mixta de Presupuestos deben ser ponderados en la discusión misma del presupuesto cuando este es presentado por parte del Poder Ejecutivo, para cerrar lo que hemos entendido como ciclo presupuestario, pero

como analizaremos, dicha situación en la práctica no es muy usual o frecuente, careciendo el Poder Legislativo de mayores atribuciones en materia presupuestaria, específicamente en el control presupuestario.

b) Control financiero interno y externo. En este ámbito reconocemos que los órganos ejecutores del presupuesto público contemplan organismos internos que, verifican la legalidad de los actos administrativos relativos a la ejecución presupuestaria. Así mediante la autorización del gasto público, el jefe de servicio ejerce un tipo de control de legalidad, ya que, previo a la autorización final del gasto, realizado por el funcionario público con competencias y autorizado para ello, se realiza un control de adecuación de la autorización del gasto para evitar ilegalidades, y que, por ejemplo, se adecue a la autorización presupuestaria otorgada por la ley de presupuesto. En dicho sentido Pallavicini señala: “conforme al principio de legalidad del gasto público, es necesario que el órgano cuente con las disponibilidades presupuestarias suficientes que le permitan realizar el gasto. Es decir, no puede excederse del monto máximo que la Ley de Presupuestos contemple para una operación determinada”⁷⁰. Cada organismo tiene un control interno, y en este sentido el Poder Ejecutivo cuenta con una rama de coordinación de los organismos internos de auditoría de cada servicio, que le permite consecuentemente, realizar el control presupuestario de cada servicio, dicho órgano es el CAIGG. El control externo claramente analiza la legalidad de los actos financieros, con el fin de determinar inconsistencias presupuestarias que se produzcan durante la ejecución del mismo, que tenga consecuencias negativas sobre una determinada política pública. En este sentido podemos ver que el control interno realiza un análisis para que

⁷⁰ PALLAVICINI. Op. Cit. p. 235.

los gastos se realicen en base a la Ley de Presupuestos correspondiente y el control externo se encarga de analizar y verificar si la misma se efectuó con esos parámetros. El profesor Silva Cimma lo grafica detalladamente señalando: “Para analizar financieramente la gestión de un servicio u organismo público cualquiera, sobre todo por un ente de control externo, este habrá debido antes ejercer sus atribuciones de control económico de legalidad, porque sólo apreciando la legalidad primero será posible examinar después la bondad de una gestión. Es cierto que esta última noción es mucho más amplia, porque un acto podrá ser legal, pero resultar inconveniente. A la inversa, administrativamente hablando y en virtud del principio de legalidad del gasto, si el acto de egreso es ilegal, no podrá el control fundarse en su eventual bondad o conveniencia para los efectos de justificarlo en un análisis de la gestión del servicio”⁷¹.

En síntesis, un control interno débil e inoperante generará un control externo poco efectivo, toda vez que dicho órgano deberá incrementar sus esfuerzos de fiscalización para realizar un doble control, por lo que, ambos controles aun cuando distintos, se requieren mutuamente para cumplir con el fin propuesto, cual es el control presupuestario en su conjunto.

c) En relación a su extensión. El control interno está relacionado en particular al control de determinados actos y programas relacionados con el ejercicio propio de cada servicio. El control externo al disponer de datos entregados por el órgano ejecutor, por temas de eficiencia, analiza un conjunto de actos y programas para efectos de verificar de mejor manera las políticas públicas ejecutadas por la administración. El sistema de evaluación

⁷¹ SILVA CIMMA. Op. Cit. P 124.

y gestión de la DIPRES contempla especialmente controles de programas específicos, salvo por la Evaluación del Gasto Institucional, pero en los casos de la Comisión Mixta del Presupuestos, sus análisis son por ministerios y especialmente por partidas de la Ley de Presupuestos.

d) Corrección de actos administrativos presupuestarios. En control interno le permite a la administración modificar actos para una adecuación legal y también contable, siendo en dicho sentido, las actuaciones de los diferentes organismos encargados de las finanzas de cada servicio (generalmente los llamados Departamento de Administración Financiera) los que adecuaran sus acciones a partir de lo sugerido por los organismos de control interno, entre ellos las Auditorías Internas. El control externo no tiene potestades para modificar ni alterar los actos fiscalizados. La principal función es detectar infracciones, irregularidades o actos ineficaces e ineficientes en la ejecución presupuestaria.

e) Dependencia del órgano. Delimitamos que el control interno cuando es ejercido por un órgano que forma parte de la administración controlada y control externo cuando es llevado a cabo por un órgano especializado en dicha función que no pertenece a la administración controlada.

En relación al control externo, debemos además delimitar su función, caracterizándose porque dichos órganos analizan y fiscalizan el cumplimiento en la ejecución del presupuesto de la Ley de Presupuestos por parte de la administración del Estado. Así fiscaliza los actos administrativos que materializan la ejecución de la Ley de Presupuestos y a gestión que han hecho los distintos organismos que componen la

administración pública, para efectos de analizar también los fines y objetivos perseguidos en los momentos de la propuesta y aprobación de la misma Ley de Presupuestos. Así, tal como fue analizado en este capítulo, el ciclo presupuestario está compuesto por una etapa de elaboración y aprobación del presupuesto público y en dicha instancia debería explicitarse por parte de la administración los fines perseguidos, para que posteriormente estos sean contrastados por órganos externos a los que elaboraron el mismo. En Chile esta afirmación sobre explicitar los fines perseguidos por el Gobierno vía la discusión de la Ley de Presupuestos tiene una afirmación más bien teórica, toda vez que, la misma aun cuando se otorgan parámetros para analizar la gestión, claramente establece proyecciones sobre las finalidades perseguidas como lo establece el Art. 67 de la CPR, por parte sólo del Poder Ejecutivo. Un ejemplo lo fue la inclusión de la Glosa en la ley de presupuesto para el año 2015 sobre “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de educación superior 2016”, en la cual se estimaron determinados supuestos para la aplicación de dicha política pública, la que, por medio de requerimiento en el TC, en causa Rol N° 2935-2015, al emitirse el fallo con fecha 21 de diciembre de 2015, el Gobierno tuvo que remitir una modificación a la Ley de Presupuestos del año 2015, mediante la ley N° 20.890, para adecuar al fallo en comento, la Ley de Presupuesto en relación a los beneficiarios y las condiciones para determinar cuáles son las instituciones de Educación elegibles para entregarles el financiamiento para otorgarle gratuidad, por lo que, los fines perseguidos por parte del Poder Ejecutivo podemos ver que son modificables, no sólo por requerimiento ante el TC, sino también por la propia determinación del Poder Ejecutivo en el transcurso de la ejecución de la Ley de Presupuesto, toda vez que, con la misma proyección de

presupuesto, o con lo que delimitado originalmente, se tuvo que otorgar la misma cantidad de beneficios proyectados.

Un control externo del presupuesto entre sus funciones está claramente ser un contrapeso a las acciones del ejecutivo en materia del gasto público, siendo el Poder Legislativo el encargado de establecer medidas y acciones tendientes a mantener un control sobre la actividad financiera del Gobierno, dentro del marco constitucional, en el sentido que, al ser el órgano que analiza y aprueba el presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, es necesario que, en el ejercicio presupuestario sea dicho organismo el que realice las acciones necesarias para analizar los resultados obtenidos por la ejecución presupuestaria y que de dicho análisis se puedan establecer conclusiones para ser incorporados en la discusión del presupuesto para el año siguiente. En dicho sentido la CGR carece de esta potestad, ya que aun cuando es un órgano externo en el control del presupuesto público, dicho organismo sólo puede analizar la ejecución del presupuesto público en los términos determinados por la CPR, pero no intervienen en la discusión de elaboración del presupuesto y no tiene incidencia en la fórmulas de proyección del gasto público que determine el Poder Ejecutivo, lo que está acorde a las funciones propias que tiene ese organismo, que aun cuando es autónomo constitucional, no puede incidir en el mérito de las actuaciones del Poder Ejecutivo, al carecer de lo que entendemos como la legitimidad democrática, que si tiene el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, al ser la ciudadanía la que elige a sus representantes. Así los órganos de control externo tienen una función de control permanente y a posteriori de la actividad presupuestaria realizada por los Órganos que componen la administración pública.

En conclusión, la función principal de un órgano de control externo del presupuesto público, independiente de la naturaleza u organización jurídica que posea, es expresar dos principios democráticos; un principio es que por medio de la recaudación de los tributos, el Estado está en el imperativo de gastar lo recaudado en base a las prioridades que le han establecido la soberanía popular, y en dicho sentido; el segundo principio está relacionado de que todos los órganos que componen el Estado tiene la obligación de rendir cuentas sobre la utilización de los fondos públicos, siendo esta rendición de cuentas periódica, que en nuestro caso será anual conforme a lo señalado en el ciclo presupuestario y el Art. 67 de la CPR. Por lo que, la función de control externo presupuestario comprende la totalidad de los actos administrativos que contemplen la ejecución de gasto público, sin perjuicio del origen de los recursos, en base al principio de legalidad del gasto, pero para dicho supuesto intervienen los órganos de control interno y la CGR mediante el trámite de toma de razón.

En definitiva, también como destacó el profesor de Derecho Administrativo Enrique Silva Cimma⁷² hace más de 50 años, el control interno del presupuesto público pasa a ser un elemento esencial, ya que, realizado dicho control en el ámbito de la legalidad sólo será posible que se analice la gestión por parte de los órganos de control externo del presupuesto público. Para efectos de esta tesis se complementa lo afirmado por el profesor Silva Cimma en que, la principal fuente de información de la gestión presupuestaria de los órganos de la administración del Estado es la emitida por la

⁷² En dicho sentido se destaca lo afirmado por el profesor Silva Cimma en la segunda edición del año 1961, del manual "Derecho Administrativo y Comparado" de la Editorial Jurídica de Chile, p. 316, señalando que el control jurídico y financiero en el fondo se trata de matices de una sola actividad fiscalizadora, ya que en el ejercicio de la facultad fiscalizadora también se realiza la actividad de juridicidad de los actos de administración activa, a menos que, excepcionalmente, pueda él extenderse a ponderar la conveniencia o inconveniencia del gasto, desde el punto de vista económico.

DIPRES, mediante el sistema de evaluación y control de gestión, disponible para el Poder Legislativo y la ciudadanía en general por medio de su página web, pero atendido a la gran cantidad de información presupuestaria disponible, es necesaria a lo menos una contraparte que pueda sistematizarla y analizar, a lo menos, con la misma cantidad y calidad de profesionales, técnicos y administrativos para que la misma tenga un real impacto y trascendencia.

Para la gobernanza presupuestaria es fundamental que los controles internos y externos sean independiente entre sí, pero deben tener claramente una coordinación entre ellos, para que ambos organismos tengan un real desempeño en el ejercicio de sus funciones y para que se ajusten criterios de análisis sobre la gestión del control presupuestario, para efectos de que la misma tenga impacto y puedan generar cambios sustantivos, por ejemplo, en la tramitación de Ley de Presupuestos para el año siguiente.

En el caso chileno, podemos ver que el monopolio de la información presupuestaria está radicada claramente en el Poder Ejecutivo, mediante la DIPRES y aun cuando ella, realiza un completo sistema de evaluación y control de gestión de la ejecución presupuestaria de cada ministerio y organismo público, la contrapartida, en este caso, el Congreso Nacional y la CGR, no cuentan con la información en los mismos términos del Ministerio de Hacienda (por medio de la DIPRES).

En el caso del Congreso Nacional, según estudios de la misma DIPRES, desde el año 2001 al año 2015, se ha aumentado la cantidad información presupuestaria de 8

informes a 42⁷³, lo que genera que haya un aumento de la información presupuestaria, pero no ha aumentado la cantidad de personal especializados para el análisis de dicha información. (La Oficina de Análisis Presupuestario del Senado desde su creación cuenta con 5 profesionales). En el caso de la CGR aun cuanto cuenta con varias fórmulas de análisis y gestión de datos presupuestarios, realizado por su Unidad de Auditoría, podemos señalar que según datos de la propia CGR, el año 2016 se realizaron auditorías en 653⁷⁴ instituciones abarcando un total de 21.9% del total de las instituciones posibles⁷⁵, por lo que, es claro que no existe una fórmula para abarcar por lo menos la mitad del presupuesto público.

En dicho sentido, podemos afirmar que, el monopolio actual de datos por parte del Poder Ejecutivo referido específicamente al presupuesto público, genera a lo menos la necesidad de que se fortalezca un sistema de control externo del presupuesto público, toda vez que, conforme a las características, funciones y objeto del mismo, para que el control presupuestario pueda generar impacto y se optimice el uso de los recursos fiscales, son necesario cambios en la estructura del mismo y el fortalecimiento del Control en el ciclo presupuestario. No se podrá avanzar en dicho ámbito si no se crea o se dota a algún organismo que pueda realizar, de manera independiente al órgano que

⁷³ RODRÍGUEZ CABELLO, Jorge. 2017. Presentación en su cargo como Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, En: SEMINARIO: Análisis Presupuestal en los parlamentos: Experiencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (CBO): 6 de marzo de 2017. Santiago. Senado República de Chile.

⁷⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2016. Cuenta Pública 2016. Santiago. p. 13.

⁷⁵ Los órganos que puede auditar la Contraloría General de la República se encuentran ministerios y subsecretarías, secretarías regionales ministeriales, servicios estatales con sus respectivas desconcentraciones, empresas públicas creadas por ley, universidades, hospitales y otros establecimientos de salud, sociedades estatales y de economía mixta, municipalidades, corporaciones municipales; departamentos de salud y educación municipal, cementerios, asociaciones de municipalidades y empresas municipales, entre otras.

ejecuta el presupuesto, un control presupuestario que pueda analizar desde un punto de vista técnico, el rendimiento de los recursos. En mi opinión personal no es eficiente ni eficaz que el análisis del gasto sea realizado por el mismo órgano cuya posición es de titular, ya que ejecuta el gasto público y evalúa los resultados de dicha ejecución, toda vez que se distorsiona el elemento central de la fiscalización, cual es recoger, investigar y analizar los hechos producidos, con el objetivo de determinar si estos hechos son efectivamente los proyectados, situación que desde la mirada del incumbente⁷⁶, pierde objetividad e imparcialidad.

⁷⁶ incumbente, palabra tomada del inglés "*incumbent*", que no está reconocida por la Real Academia Española, pero su uso está relacionado la autoevaluación de las propias acciones de un organismo, que está sujeto a estímulos o castigos en base a su propia intervención en la evaluación.

1.10 CUADRO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

Como conclusión, podemos distinguir el siguiente cuadro respecto de control del presupuesto público, respecto a la dependencia del Poder Ejecutivo de la misma:

CONTROL INTERNO	CONTROL EXTERNO
Ministerio de Hacienda	Congreso Nacional
Dirección de Presupuestos (DIPRES)	(Comisión Mixta de Presupuestos,
Ministerio de Desarrollo Social	Unidad de Asesoría Presupuestaria,
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Biblioteca del Congreso Nacional y su Unidad Técnica Parlamentaria)
Oficinas de Presupuesto en los Ministerios	Contraloría General de la República
Unidades de Auditoría Interna.	
Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)	
Controles Jerárquicos	

PARTE GENERAL

CAPÍTULO II

EL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

2.1 SISTEMATIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO.

Para el tratamiento jurídico del control del presupuesto público, es necesario realizar una sistematización dogmática de las diferentes normas jurídicas que se refieren al presupuesto público, así como de las facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico a los organismos de control externo. De dicho análisis pormenorizado, se podrá concluir sobre si estas son suficientes y abarcan la totalidad de las funciones que corresponden al control presupuestario, determinar si estas se entrecruzan y si son suficientes para el objetivo final, cual es la correcta inversión de los recursos fiscales.

Conforme lo anterior, se procederá a sistematizar la normativa relacionada con el control del presupuesto público, partiendo por un análisis detallado de la CPR de 1980 y posteriormente, un análisis detallado de las normas que intervienen en el ciclo presupuestario, con especial énfasis a la etapa de control del presupuesto público.

Respecto a la legislación que establece formas de control del gasto público, es preciso detallar que ésta se basa en la dictación del DLAFE y en las constantes modificaciones que ha sufrido hasta la dictación de la CPR de 1980, junto con la normativa dictada a partir de 1990 sobre métodos de evaluación y control de gestión, que refuerzan la función del Ejecutivo en esta materia por medio de la DIPRES que sólo vinieron a modificar la legislación ya existente.

Acotación aparte son las funciones de la DIPRES, reguladas en el DFL 106 del año 1960, respecto al control presupuestario, que de igual manera es preciso

sistematizar a alero de las modificaciones que dicha normativa de los años 1999 y 2003. Por último, es necesario tener presente la legislación en materia de control del gasto público respecto a lo dispuesto en la ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, generando una Subsecretaría de Evaluación Social para evaluar las iniciativas de inversión social.

Como nota, esta sistematización tiene por finalidad poner a disposición las distintas normativas que regulan el control del gasto, en la medida que el ordenamiento jurídico nacional carece de una normativa orgánica que integre esta fase del ciclo presupuestario que permita hablar de un sistema de control del gasto público general, orgánico y funcional. En este sentido el profesor Pallavicini Magnere señala que no existe un conjunto jerárquico de normativa que interactúe o que forme dinámicas integradas en materia de control financiero del Estado, destacando que la legislación chilena en esta materia ha ido reaccionando sobre escándalos políticos o cambios culturales en los últimos años, generando una multiplicidad de organismos participantes con competencias inorgánicas y mecanismos procedimentales propios de cada uno⁷⁷. De esta forma, se analizará el DLAFE y el DFL N° 106 que regula a la DIPRES, las cuales fueron modificadas posteriormente mediante la dictación de ciertas normas que incorporadas funciones y regulaciones tendientes a incorporar elementos que permitieran un análisis del gasto público, basados en principios de la “nueva gestión pública”, con la intención de un análisis más detallado de cómo se ejecuta el gasto público.

⁷⁷ PALLAVICINI. Op. Cit. p. 235.

2.2 EL PRESUPUESTO PÚBLICO CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

El tratamiento constitucional de la Ley de Presupuestos en la CPR de 1980 es una manifestación del sistema presidencialista que dicha carta magna estableció. En este sentido, se establece que el ejecutor del mismo radica en el Presidente de la República y que el Congreso Nacional interviene en su formación. En materia de Control de gasto público establece preponderancia al Poder Ejecutivo, sin perjuicio que en esta área se le da potestades a la Contraloría General de la República en materia de legalidad.

Nuestra normativa constitucional es exigua en materia pública financiera, y se desarrolla más bien en el DLAFE. Con respecto al control de gasto público, se relaciona más a los deberes del Estado a niveles generales, que a facultades que otorga a instituciones o principios propiamente tales de eficiencia y eficacia en el gasto público. Para efectos de esta tesis, corresponde un análisis de como la CPR de 1980 trata el proceso presupuestario desde su origen, a efectos de analizar a qué organismo se otorga la ejecución y el control el presupuesto público, y cómo la Carta Magna guía el ordenamiento jurídico chileno respecto del presupuesto público,

En relación a las normas que regulan esta materia, se debe comenzar por el Art. 24 de la CPR., que radica en el Presidente de la República, tanto el gobierno como a la administración del Estado y, por tanto, tiene la facultad para llevar a cabo la administración financiera del Estado. Efectivamente, en virtud del Art. 32 N° 20, se le concede la potestad de "cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su

inversión con arreglo a la ley". Por ello, el Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes (enumerados en la LOCBGAE, por ejemplo). Posee también la potestad exclusiva y excluyente para regular por vía de ley los ingresos de la administración, que en lo principal provienen de los tributos, impuestos y atribuciones, los que - según el Art. 19 N° 20 - sólo puede ser establecidos por ley, cuya iniciativa corresponde privativamente al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el Art. 65 inciso cuarto N° 1. Es así como el Ejecutivo presenta un manifiesto predominio en relación al Legislativo, basado en un conjunto de potestades destinadas a regular la inversión de los recursos recaudados, por ende, se cierra la posibilidad de que el Congreso pueda proponer iniciativas en esta materia. En efecto, de acuerdo al Art. 65 inciso tercero, la iniciativa exclusiva y excluyente de proponer los proyectos de ley referidos a la administración financiera y presupuestaria del Estado corresponde al Ejecutivo y cualquier iniciativa de ley que, refiriéndose a este ámbito, sea de origen parlamentario debe declararse inconstitucional.

Como es posible observar, el Presidente de la República posee la competencia exclusiva para iniciar proyectos de ley que incidan en gastos públicos y en particular, en lo que dice relación con la Ley de Presupuestos y sus modificaciones.

Con respecto a las atribuciones del Ejecutivo, se resume en lo expuesto por el TC, el que señala:

“Como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado, el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. A él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso sólo interviene en su aprobación, siendo dicha fase restringida, tanto porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso como porque el Congreso

no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento. Finalmente, el Congreso tiene un plazo limitado para su análisis: sesenta días desde su presentación⁷⁸.

Conforme la manifestación de preponderancia del Poder Ejecutivo en el manejo del presupuesto en Chile es necesario además desglosar los principios que guían el presupuesto público, para efectos de a partir de ellos, establecer parámetros comunes y de guía a las diferentes modificaciones que surgieron posterior al texto constitucional, teniendo siempre presente que el DLAFE es la verdadera instancia regulatoria del presupuesto en Chile.

En el mismo sentido, es posible mencionar los postulados de Jorge Precht, quien clasifica en primera instancia como los principios presupuestarios, tributarios, de reserva legal, contabilidad pública y los de control⁷⁹. De entre ellos, la CPR incorpora los de legalidad del gasto, unidad, anualidad, flexibilidad, especialidad, equilibrio ingresos gastos y no discrecionalidad administrativa, reconocidos por el TC en sentencia rol N° 1.867 del año 2010.

- Según el principio de legalidad del gasto, no puede efectuarse ningún gasto público sin que exista una habilitación legal previa para ello. Esto se desprende de los Art. 6° y 7° de la Constitución, en particular de la norma que establece que el Presidente de la República sólo está facultado para decretar la inversión de las rentas públicas con arreglo a la ley (Art. 32 N° 20); asimismo, las Tesorerías del

⁷⁸ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 1.867, año 2010. Considerando N° 26, p. 31.

⁷⁹ PRECHT PIZARRO, Jorge. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. Revista Chilena de Derecho. Volumen 20. Santiago. p. 778.

Estado no pueden hacer ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por la autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte de la ley de presupuesto que autoriza tal gasto.

- El principio de unidad establece que todos los ingresos del Estado deben constituir un fondo común, para ser usados en cualquier gasto que este requiera, por lo tanto, todos los ingresos y todos los gastos forman un sólo presupuesto, al cual el Estado recurre para satisfacer las necesidades públicas. El Art. 19 N° 20 de la CPR se relaciona con este principio al establecer la no afectación de los tributos, en virtud del cual se establece que la totalidad de los ingresos públicos deben estar destinados a financiar de forma indistinta el conjunto de los gastos públicos.
- El principio de anualidad, manifestado en el Art. 67 y el Art. 19 N° 22 inciso tercero, señala que la Ley de Presupuestos es anual.
- El principio de flexibilidad, reconocido latamente por el TC en sentencia Rol N° 254 de 1997, señala que el presupuesto es un instrumento de política fiscal que bajara la variable de ingreso y gasto público, lo que explica que contenga elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distingue de las leyes tradicionales ⁸⁰.
- El principio de especialidad consiste en que los fondos destinados a un determinado gasto sean empleados específicamente con este fin. Es una regla que limita y ordena el presupuesto, ya que sólo autoriza al Estado a disponer los fondos según el programa presupuestario aprobado por el Legislativo, El Art. 100

⁸⁰ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 254, 26 abril 1997. Considerando N° 16

de la CPR instruye a la Tesorería a no efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedida por la autoridad competente, rigiéndose estrictamente por la Ley de Presupuesto para los pagos respectivos.

- El principio de equilibrio presupuestario es más bien un principio económico, que fue recogido por la CPR de 1980 en atención a las importantes oscilaciones fiscales de los años 60 y 70, consagrando el mismo en su Art. 67, al establecer expresamente que el Congreso no puede aprobar nuevos gastos sin señalar el ingreso que lo soportará. Además, dispone que la Ley de Presupuesto no puede alterar los gastos establecidos en leyes generales o especiales, ya que los egresos persistentes y de carácter de fijos deben considerarse en cada proyecto, año tras año. El Art. 63 N° 8 además precisa la necesidad de una ley para autorizar operaciones de cualquier clase que comprometa la responsabilidad financiera del Estado. El Art. 99, inciso 1° en su parte final nos señala que la CGR, “en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara”, refiriéndose a la Cámara de Diputados. Además, el Art. 109 referente al Banco Central dispone “ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central”. Este principio además tiene reconocimiento mediante lo que fue llamado el “Balance Estructural” que posterior a su aplicación fue consagrado a nivel legal, mediante la dictación de la ley N° 20.128 llamada “sobre Responsabilidad Fiscal”.
- El principio de la no discrecionalidad administrativa está contemplado en el Art. 19 N°22 de la CPR, al señalar la no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica. En dicho sentido

establece que, en caso de establecerse dichas diferencias, debe estimarse tanto las franquicias como los costos de forma anual en la Ley de Presupuestos.

Los principios enumerados tienen su consagración en la CPR y establecen los parámetros de acción en materia presupuestaria. Sin embargo, en materia del control del gasto público, no encontramos consagración constitucional de forma explícita, pero sí en normativa legal, como, por ejemplo, en el DLAFE en su título V “del sistema del Control Financiero”. No obstante, es propio que la actividad financiera del Estado esté sometida al principio del control, el cual se dirige para asegurar que los entes públicos en el ejercicio de su potestad financiera cumplan con las normas de las diversas modalidades de gasto público, y que se enmarque dentro de las normas constitucionales y legales que la rigen. Del control de la ejecución de los gastos públicos se preocupan tanto órganos internos de la administración (control administrativo interno) como órganos externos a ella, como son los que debe efectuar la CGR, consagrado en los artículos 98, 99 y 100 de la CPR y el Congreso Nacional, en el Art. 67, que debe evaluar durante la discusión del mismo, las variables intrínsecas que contempla el proyecto de Ley de Presupuestos, para que una vez aprobado, se cumpla en términos tales que la administración no vulnere la Constitución y la ley, y se alcancen los objetivos y metas que ha sido aprobados, lo que posteriormente podrá ser fiscalizado conforme al Art. 52 N°1. Las fuentes constitucionales de este principio se encuentran en las facultades legislativas y fiscalizadoras que en general se le entregan al Congreso Nacional y a la CGR, que serán tratados de forma autónoma, en un capítulo en esta tesis.

2.3 DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 106 DEL AÑO 1960, QUE REGULA A LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

En materia de control del gasto público, la DIPRES es el organismo técnico encargado de realizar esta función, destacando que esta institución depende del Ministerio de Hacienda y por ende del Poder Ejecutivo, siendo su director designado por el Presidente de la República.

Sus funciones están detalladas en su Art. 2, de las cuales se puede destacar los siguientes numerales, que se refieren al control del gasto público:

10.- Solicitar y proporcionar tanto a los Servicios Fiscales como a las Instituciones Descentralizadas, informaciones tendientes a facilitar la formulación, ejecución y control de los presupuestos.

14.- Promover, identificar, preparar y evaluar proyectos de inversión del sector público.

19.- Realizar estudios a nivel nacional destinados a aumentar la eficiencia de la Administración Pública, proponer las soluciones pertinentes y asesorar en la aplicación de ellas.

22.- Generar, difundir y proporcionar al H. Congreso Nacional y a la ciudadanía en general, información periódica sobre las finanzas públicas del país, así como aquella requerida por organismos internacionales en virtud de acuerdos suscritos sobre estas materias. Asimismo, remitirá a la Comisión Especial a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, un informe sobre Finanzas Públicas, que incluirá una síntesis del programa financiero de mediano plazo, en forma previa a la tramitación en dicha Comisión del proyecto de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de la exposición sobre la materia que le corresponda efectuar, en tal instancia, al Director de Presupuestos.

23.- Requerir, sistematizar y procesar, en la formulación del presupuesto anual, información acerca de los objetivos e indicadores de gestión, así como de evaluación de programas gubernamentales de los organismos y servicios regidos por el Título II de la ley N° 18.575, promoviendo una mejor utilización de los recursos del Estado.

24.- Orientar y supervisar la confección de balances anuales de la gestión operativa y económica y del cumplimiento de objetivos y metas, a que se hubieren obligado o que se les fijaren a los organismos y servicios referidos en el número anterior.

25.- Realizar los estudios e investigaciones que considere necesarios para una mejor asignación y utilización de los recursos financieros del Estado, sean de ámbito nacional, regional o sectorial.

En su texto original, es posible encontrar sólo la establecida en el numeral 10, referido a la función propia de la DIPRES de solicitar a los servicios, informes y estados sobre la ejecución presupuestaria para así realizar un control del presupuesto. Este ejercicio está referido al sistema de evaluación y control de gestión propio de la DIPRES, el cual ha evolucionado desde la década de los 90, consagrándose a nivel legal con la dictación de las leyes N° 19.646 y 19.896.

De las funciones de la DIPRES, esta recae la evaluación del gasto público, como organismo de control interno y realizando un control de ejecución y de evaluación o ex – post. Respecto a este sistema, podemos ver que a nivel legal sus orígenes estableció un sistema de control más bien contable y de legalidad del gasto, pero en atención a las necesidades propias de realizar evaluación tendiente a lograr mejoras en la gestión del gasto público, así como la incorporación de Chile a la OCDE el año 2010⁸¹, como otros organismos internacionales, el sistema de control de los gastos públicos debió fortalecerse, para evolucionar a un sistema de control de gestión, o como se ha llamado “presupuesto por resultado”.

En dicho sentido, la DIPRES ha señalado lo siguiente respecto a la evolución del sistema de evaluación y control de gestión del Gobierno Central:

“Este sistema incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente. Los indicadores de desempeño se iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de

⁸¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un foro único en donde los gobiernos de 30 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades. [<http://www.oecd.org>]

programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI). A partir de 2000 estos instrumentos, a los que se les agregan las definiciones estratégicas presentadas por cada institución en el Presupuesto, junto a sus indicadores de desempeño y metas; la presentación de programas nuevos al Presupuesto en formato estándar; el rediseño del PMG, incorporando el desarrollo de sistemas de gestión en 2001 y la certificación bajo norma ISO de dichos sistemas en 2005; y la implementación de nuevas líneas de evaluación, como las evaluaciones de impacto de programas en 2001 y la evaluación comprehensiva del gasto de instituciones en 2002, han conformado el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central⁸².

Dichas modificaciones y el sistema de evaluación de control de gestión del gobierno central será analizado de forma autónoma en esta tesis, para efectos de sistematización, relacionado con la normativa que el implemento y que principalmente modificó el DLAFE; esto es las Leyes N° 19.533, N° 19.896, N° 19.982, N° 20.128 y N° 20.224, así como leyes afines.

⁸² DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2009. Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile: División de Control de Gestión, DIPRES. p. 5. [en línea]: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf [consulta: 23 junio 2017].

2.4 DECRETO LEY N° 1.263 ORGÁNICO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (DLAFE)

2.4.1 Leyes orgánicas de Presupuesto y sus modificaciones hasta el Decreto Ley N° 1.263 de 1975.

Ante la desconfianza generada por la intervención en el gasto público por parte del Congreso Nacional, se generaron constantes modificaciones en materia de Ley de Presupuestos, proceso que finaliza con la dictación del DLAFE de 1975. Esta evolución es consecuencia de la superación de un proceso de crisis institucional marcada por un agotamiento de un régimen asamblea (o “parlamentarista”), una esterilidad en la gestión gubernamental producto de la insuperable pugna entre el Gobierno y el Congreso, y la entrada a la escena política de nuevos actores sociales y políticos, además se produjo un cambio en la concepción del presupuesto, en el cual este dejó de ser un simple ente contable, detallista y de breve alcance, para pasar a un presupuesto que formaba parte del sistema económico.

Esto no significó una oposición al texto de la CPR de 1925, que reconocía como gestor e impulsor del Presupuesto al Presidente de la República. Primero, porque la CPR no buscó consagrar un modelo presupuestario y segundo, porque la reforma constitucional de 1970 tuvo como idea insertar la administración financiera, como mecanismo de ajuste y de proyección. Así entre 1929 y 1960 se produjo un cambio en la concepción del presupuesto público, estableciéndose que no sólo este debía ser una muestra contable de las finanzas públicas, sino que debía pasar a ser un presupuesto que claramente intervenía en la política económica del país, ya sea por el incremento o

no del mismo en áreas sensibles para la economía, así como también en la consideración que este no sólo era una muestra de lo efectuado por un gobierno, sino que una herramienta de largo plazo que privilegiara la inversión pública, por sobre gastos corrientes u otros sólo de mantención del funcionamiento del Estado.

Así podemos encontrar la lógica de la Ley Orgánica de Presupuesto⁸³ de 1929, donde establece la obligación de que se expresara minuciosamente un resumen de todas las entradas y gastos del Estado. Las primeras se dividían en partidas que establecía el gobierno y otras que contemplaban todos los ingresos de forma detallada (Art. 11). En lo tocante a los gastos, estos se dividían en partidas de gasto público y otras referidas a los gastos para atender los servicios públicos, las cuales se dividían en capítulos y estos a su vez en ítems. (Art. 17, 18, 19).

En su título IV encontramos la creación de la Oficina del Presupuesto (actual DIPRES), estableciendo sus funciones, y atribuciones. Estas últimas se destacan en materia de control presupuestario, las señaladas en las letras c) y d) del Art. 26 que indican: “Créase la Oficina del Presupuesto, la cual estará a cargo de un Director del Presupuesto. Serán funciones de la Oficina del Presupuesto: [...] c) Visitar, cuando estime oportuno, cualquiera repartición pública y solicitar los datos que sean necesarios para la formación del Presupuesto de Gastos y la estimación del cálculo de ingresos; d) Designar, de acuerdo con los Ministros respectivos encargados del Presupuesto en las reparticiones correspondientes, y formar, igualmente de acuerdo con los Ministros respectivos, comisiones especiales destinadas a las investigaciones de las economías

⁸³ CHILE. Ley N° 4.520 Orgánica de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Santiago. 1929.

posibles en los servicios públicos, siempre que estas economías sean compatibles con la naturaleza de los servicios y con su independencia legal y administrativa; [...]

La DIPRES de la época contaba con facultades para verificar la adecuada ejecución de los gastos públicos, como también en conjunto con el Poder Ejecutivo generar comisiones especiales para verificar y propender la economía en los servicios públicos, lo que se puede extrapolar en la actualidad como la verificación de la gestión del gobierno, pero destacando una fórmula de control interno, determinado por el mismo organismo que ejecuta el gasto público. Respecto al control presupuestario, dicha ley otorga facultades específicas, en lo referido a la Oficina de Presupuestos, así además en su Art. 19 señala expresamente un imperativo en materia de gasto público, que se conserva hasta nuestros días: “Los gastos se asentarán detalladamente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y 25 de la presente ley; y la suma votada para cada gasto se invertirá exclusivamente en el fin a que hubiere sido destinada, salvo el caso de que el fin se modifique por traspaso de cuentas o por concesión de suplementos en la forma señalada por esta ley”. Tanto la inversión como la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos quedaba radicada en el Poder Ejecutivo, por lo que, dicha ley no genera o entrega facultades a un organismo externo para el análisis de estas cuentas, destacando que el poder Legislativo, en el Título VI de dicha ley, sobre sus facultades, sólo se limita a la aprobación de “suplementos” presupuestarios al Poder Ejecutivo, más que al control del gasto público propiamente tal. Se destaca en dicha ley, que el contrapeso de las atribuciones al Poder Ejecutivo estaba más bien relacionado con el aumento de gastos extraordinarios, no aprobados por el Poder Legislativo, así como con traspasos en materia presupuestaria, los que debían ser aprobados por el Congreso,

aunque previamente debían ser visados por la CGR, encontrando una fórmula de control externo, al señalar el Art. 21 que en materia de traspasos, éste debía certificar el estado de los fondos de los ítem afectados y exponer por escrito su dictamen sobre la procedencia del traspaso pedido, destacando que, los dos poderes del Estado, tanto el Ejecutivo y el Legislativo, no se podía dar curso a los traspasos mientras no hubiere sido notificado el Contralor General.

Durante el año 1959 se dictó el DFL N° 47⁸⁴, con el objetivo de actualizar la legislación por el notable progreso técnico en materias presupuestarias. Así es como, también se moderniza el marco jurídico, dividiéndolo en presupuesto corriente y presupuesto capital, además de reconocer gastos e ingresos en moneda extranjera (Art. 3° y 4°). En su formación, dispone que los ministerios de Gobierno deben confeccionar una estimación de los gastos que requerirían para el año posterior y que esta información debía ser enviada a la Dirección de Presupuesto, justificando cada partida de gastos que se requiera. Este DFL reconocía el principio de equilibrio fiscal en su Art. 26, estableciendo de forma expresa que, en caso de déficit entre los gastos y los ingresos, el Presidente debía dictar un proyecto de ley complementario que señalara como financiar el déficit. Respecto a su discusión y aprobación (Art. 23 a 28), se permitía al Congreso eliminar o reducir gastos; sin perjuicio de esto, no podían alterar o eliminar los ítems de gastos variables propuestos por el Presidente, ni la estimación de ingresos hechas por el Presidente. La novedad es la disposición expresa para que se publique un resumen del Presupuesto en el Diario Oficial.

⁸⁴ CHILE. Ministerio de Hacienda. Decreto Fuerza Ley N.º 47. Modifica la Ley Orgánica del Presupuesto. 1959.

Esta legislación estuvo vigente hasta la derogación por parte del Art. 73 del DLAFE, publicado el 28 de noviembre de 1975. Sin embargo, es necesario destacar que observando exhaustivamente el DLAFE, se puede determinar que significó una importante diferencia respecto de la regulación que poseía el sistema presupuestario hasta la época, pues ahora los procesos presupuestarios están incluidos en el sistema de “administración financiera”; esto es, el conjunto de actos administrativos que procuran la obtención de recursos y su aplicación a los logros de los objetivos del Estado (Art. 1). Por ello, el primer objetivo del presupuesto debe ser el logro de los “fines del estado” establecidos constitucionalmente (bien común, garantía de derechos fundamentales), y que constituyen un deber para el Estado y sus órganos.

2.4.2 Análisis del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, al tenor de la génesis de la Constitución Política de la República de 1980.

Como hemos analizado, la evolución de la regulación normativa relacionada con el presupuesto tiene un punto de inflexión el 21 de noviembre de 1975. Conjuntamente con el DLAFE, la CPR de 1980 consagró por su parte un régimen presidencial aún más estricto, ya que no sólo pretendió aminorar los conflictos potenciales entre los poderes políticos del Estado, sino en su defecto anularlos, todo ello en desmedro del Poder Legislativo. Según David Vásquez⁸⁵, existía por aquel entonces una total desconfianza hacia el Parlamento por parte de los miembros de la Comisión Ortúzar⁸⁶ y del Consejo

⁸⁵ VÁSQUEZ, David. 1994. El Congreso y la Ley de Presupuestos. Serie de estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional. Año IV, Numero 81. Santiago.

⁸⁶ La Comisión Ortúzar, se dio a la tarea de crear una nueva constitución, redactando el proyecto inicial. El Consejo de Estado de Chile discutió e introdujo algunas modificaciones a ese proyecto.

de Estado, lo que se traduce en la intención política de desperfilar al máximo posible a los partidos políticos (actores principales de cualquier parlamento democrático moderno) y a la discusión política en general, asignándolos como los responsables del quiebre institucional de 1973, y de fortalecer la institución presidencial como garantía de orden y autoridad.

En síntesis, cuando comparamos los papeles de ambos, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, se observa que el rol de este último queda muy debilitado en cuanto a los asuntos relacionados con el presupuesto de la Nación. Una manifestación concreta de este enfoque sobre la administración pública a partir de la década de los 70, está recogida en la política de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), organismo creado el 17 de diciembre de 1973 mediante DL N° 121, cuyo objetivo fundamental era asesorar al Presidente de la República en la conducción de una reforma administrativa proponiendo adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la Administración del Estado, que garantice el logro de objetivos nacionales del Gobierno, mediante el accionar cuyos caracteres de eficiencia, racionalidad y economicidad aseguren el éxito de su gestión⁸⁷. Dicha comisión manifiesta que fue interés del gobierno de la época realizar una reforma administrativa para reorganizar todos los servicios de la administración del Estado, con el objetivo de convertir a las mismas con un carácter apolítico, señalando como pilar fundamental, de una administración del estado racionalizada, moderna y funcional, tenía que estar depurada

⁸⁷ COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA). 1975. Políticas de la comisión nacional de la reforma administrativa. Chile. [en línea]: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/conara-documentos> [consulta: 25 de junio de 2017].

de todo influjo político-partidista, y en la cual el espíritu del servicio público y la eficiencia sean sus rasgos distintivos⁸⁸.

Esta desconfianza en la intervención de las políticas públicas en organismos que no fuera el Poder Ejecutivo se manifiesta con creces en el DLAFE, siguiendo la intención del gobierno de la época, en cuanto a que en su texto se puede advertir la preponderancia del Poder Ejecutivo en la gestión, ejecución y control del gasto público, por medio de la DIPRES, por sobre otros organismos como el Poder Legislativo, y otorga a la CGR diferentes funciones, pero dentro del marco de labores de control contable y de legalidad del gasto público. En dicho contexto, se crea un sistema de administración financiera del estado, y da como marco de acción la formulación del presupuesto por medio de la dictación de la Ley de Presupuestos (artículos 1,3, 6 y 8). Destaca la función de la DIPRES como el organismo encargado de la orientación y regulación del proceso de formulación del presupuesto, así como de la supervisión de la ejecución del mismo (Art. 15). En materia de control del presupuesto público, se destaca el Título V “del sistema de control financiero”, del texto original del DLAFE del año 1975. Su peculiaridad está dada porque otorga facultades a un órgano externo en el control del presupuesto público, que recae en la CGR. Esto constituye el primer intento de la intervención de este órgano de control en funciones no sólo jurídico y contables, sino que también en control de la gestión y mérito de las políticas públicas, situación muy contraria a la visión que tenía el gobierno de la época, que claramente propendía a la ejecución un control del presupuesto público por parte del Poder Ejecutivo, sin la intervención alguna de otros organismos. Su fundamento está dado por el diagnóstico efectuado en la época para

⁸⁸ *Ibíd.* p. 2.

sustentar la reforma a la Administración Financiera del Estado, que fue realizado por la CONARA con el objetivo de realizar una serie de modificaciones legales para superar las deficiencias de la administración pública, destacando que se debía corregir la falta de un control de eficiencia en el manejo de los recursos públicos, procurando realizar adecuaciones al sistema presupuestario con el objetivo de maximizar la eficiencia del gasto público para lograr maximizar el bienestar de la comunidad en general.

En este sentido el diagnóstico de la época señaló:

“De esta manera, la amplia responsabilidad asociada a la evolución alcanzada por el ente estatal, que no es más que la inherente al concepto de Estado Moderno, desemboca inevitablemente en la necesidad de desplazar a un segundo plano la fiscalización jurídico-formal de los movimientos financieros, para dar paso y en carácter prioritario, a un control de eficiencia a través de indicadores globales de resultados y costos. Tal necesidad se hace más evidente aun si se considera que el Estado debe extraer de la misma comunidad los recursos financieros necesarios para el desempeño de sus funciones, además de cautelar el buen uso de ellos. Sin embargo, la realidad ha sido otra, pues a pesar de la evidente necesidad de una fiscalización de la eficiencia, el sistema contralor ha permanecido estancado en la búsqueda de un acatamiento integral de la norma jurídica, sin la posibilidad de examinar, juzgar ni exigir en lo relativo a las responsabilidades institucionales en la administración de los recursos financieros del Estado”⁸⁹.

Se fundamentó la incorporación al DLAFE un capítulo sobre el control financiero, recayendo dicha responsabilidad en la CGR de forma unitaria. Para analizar lo manifestado, es posible remitirse a la norma en tu texto original de 1975:

“Artículo 52.o- Corresponderá a la Contraloría General de la República ejercer el control financiero del Estado. Dicho control se ejercerá fundamentalmente mediante la auditoría operativa que fiscalizará los costos, rendimientos y resultados de la inversión de los recursos y de las recaudaciones de los ingresos del Estado o de las entradas propias de las instituciones y servicios públicos”. (el subrayado es propio)

⁸⁹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, MINISTERIO DE HACIENDA. 1978. Administración Financiera del Estado. Santiago. p. 38.

En este punto, es posible apreciar que el control financiero, no sólo se limitaba al control contable de la ejecución de los recursos públicos, sino que también incluye el análisis del mérito y gestión en la utilización del gasto público, basado en que la CGR fiscalizaría los rendimientos y los resultados de la inversión de recursos, situación que aparentemente fue considerada al establecimiento del DL, pero que no sólo se expresaba en dicha normativa, sino que también le daba atribuciones específicas a la CGR, en el siguiente sentido:

“Artículo 53.o- La Contraloría General de la República podrá exigir a los servicios públicos sujetos a su fiscalización, los informes necesarios que le permitan el adecuado análisis de los ingresos, gastos, costos, rendimientos y resultados de su gestión”. (el subrayado es propio)

Este artículo contempla la atribución del órgano de control, en la exigencia de que se entregaran informes sobre el mérito de las políticas públicas aplicadas, en el sentido que implica no sólo ingresos y gastos, sino que costos, rendimientos y resultados, situación que determina el análisis del mérito y los objetivos perseguidos por las políticas públicas.

Para efectos de esta tesis, esta normativa es fundamental para establecer la intención original respecto de la administración financiera del Estado, a lo menos al principio de esta legislación, en el sentido que el análisis del mérito y la gestión en la ejecución del gasto público, recayera en un organismo de control externo, como lo es la CGR, que analizara si los gastos efectuados efectivamente cumplieron con los objetivos propuestos por parte del creador de las políticas públicas, que en este caso es el Ejecutivo. Lamentablemente, esta situación no prosperó, y conforme lo que se expondrá en base a lo planteado por parte de CONARA y que se manifiesta en las Actas de la

Nueva Constitución de 1977, se generó en menos de un año un cambio radical y sustantivo, toda vez, la intención de la Junta de Gobierno de la época, en razón de sus facultades exorbitantes propias del periodo post golpe de Estado, generó que por medio del Decreto Ley N°2.053 de 1977, se modificara estas facultades a la CGR devolviendo en análisis de mérito al Poder Ejecutivo, de forma exclusiva y excluyente, situación que se conserva hasta el día de hoy.

Lo interesante de esta normativa, emanada en 1975, es que, genera por primera vez en nuestro país una manifestación concreta de la intervención de un organismo del externo al Poder Ejecutivo, para realizar labores de control ex-post del presupuesto público, lo que implicaría una importante innovación en la materia, en la medida que las decisiones de inversión y de políticas públicas claramente están radicadas en el Poder Ejecutivo, y el análisis de los resultados de dichas políticas, como la continuidad de las mismas, es función propia del Poder Ejecutivo, siendo la democracia, que a través de las elecciones y la “soberanía popular”, la que castiga o premia con reelecciones o cambio en los gobernantes sobre el resultado de las políticas públicas adoptadas.

Pero, ¿porque se generó esta normativa en 1975 con esta innovación?, esta pregunta tiene su respuesta en las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, específicamente en las secciones 307ª a 313ª del año 1977, en la que se puede analizar un debate entre la comisión que en esa época (llamada “Comisión Ortúzar”), la que estaba compuesta por Enrique Ortúzar Escobar, Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y Luz Bulnes Aldunate, asistiendo en dichas sesiones como invitados el Contralor General de la Época, Héctor Humeres Magnan, la ministra de

Justicia Mónica Madariaga Gutiérrez, el Ministro Director de la Oficina de Planificación Nacional Roberto Kelly, el Ministro/Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa General don Julio Canessa Robert, el Vicepresidente de la misma Comisión, entre otros. Los anteriormente nombrados participaron en el debate, relacionado directamente con las funciones de la CGR y la norma constitucional que debía regular a dicho organismo. Sin embargo, de esta discusión surgió luces sobre cómo se formuló el DLAFE y como se le concedió esta facultad del “control de mérito” a la CGR. Igualmente se concluyó eliminar las facultades de control de mérito a la CGR, situación que da un margen histórico a las competencias actuales en materia de control del presupuesto público, y como, se plantean en dichas sesiones, discusiones que, a la larga, establecieron modificaciones legales y el establecimiento constitucional de las funciones de la CGR y del marcado presidencialismo en materia del manejo del presupuesto público, lo que marca el ordenamiento jurídico chileno, pero que no implica necesariamente que no se haya planteado, el establecimiento de organismos de control del presupuesto público externo, sin influencias del Poder Ejecutivo en la materia.

Para explicar este cambio de criterio, es necesario en este punto, analizar, al alero del DLAFE, lo ocurrido en las sesiones de la comisión de estudio de la nueva Constitución o Comisión Ortúzar. Respecto de las facultades de control de mérito, en la Sesión 307^a, de fecha 26 de julio de 1977, el contralor de la época Héctor Humeres, señala respecto a la pregunta del constitucionalista Beltersen de cómo ha funcionado en la práctica el control de mérito o de finalidad o de eficacia, a lo que este responde:

“En primer lugar, la Contraloría, por sus disposiciones orgánicas, no tiene control de mérito o de eficacia. Pero en el Gobierno del señor Frei, a raíz de una experiencia recogida de Inglaterra sobre la realización de control de rendimiento,

se empezó a aplicarlo también en Chile, incluso, por recomendación de la comisión que asesoraba al Presidente de la República, en cuanto a la racionalización de la Administración Pública. Ese control de rendimiento dio muy buen resultado. O sea, no se trataba de ir a los servicios a efectuar un “arqueo de caja” —ver si los funcionarios cumplían los horarios, etcétera—, sino de medir un trabajo: medir cuáles habían sido los propósitos y cuáles los resultados, no en cuanto a resultados en sí mismos, sino en cuanto a determinar si estaban de acuerdo con la inversión que se había hecho. A poco andar en este Gobierno, cuando se dieron facultades nuevas a la Contraloría, se amplió el ámbito de acción. Y, cuando se comenzó a usar, respecto del control financiero, el sistema de auditoría operativa, que va un poco más allá de lo que es la revisión física de documentos o de simples hechos, se avanzó un paso. La Contraloría participó en la elaboración de la Ley de Administración Financiera, que corresponde al Decreto Ley N° 1.263, y la finalidad es precisamente ésa: llegar por la vía de la contabilidad, por la vía del presupuesto, por la vía de la inversión de los fondos, a un análisis sobre el rendimiento. Y es así como, tocante al balance de la nación que se presenta todos los años en el mes de abril, hoy se está en condiciones de entregarlo en febrero⁹⁰.

Del análisis de lo expresado, podemos observar que el establecimiento de dichas potestades para el control de mérito fueron generadas de manera propia por la CGR, ya que como manifiesta Humeres, la misma no tiene facultades en su parte orgánica (refiriéndose a la LOCCGR) para esta función de control, pero que a partir de su experiencia y los buenos resultados, fue incluido en la nueva Ley de Administración Financiera del Estado, sin tener presente que su idea de una CGR que tuviera facultades respecto al mérito de las políticas públicas y la gestión del gobierno generara resquemor por parte de los demás miembros de la comisión Ortúzar y los representantes de otros órganos del Estado. En las sesiones posteriores de la comisión Ortúzar, esta facultad “auto otorgada” por la CGR, fue latamente criticada y profundamente rechazada, con una manifestación expresa con la dictación del Decreto Ley N° 2.053 el 1 de diciembre de 1977, a sólo meses de estas sesiones de la comisión. Cabe destacar que, posterior

⁹⁰ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 307ª de fecha 26 de julio de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 594.

a la intervención del Contralor Humeres, la comisión Ortúzar citó a más funcionarios de gobierno, a efectos a que se aclarara las atribuciones que en la Constitución otorgaría a la CGR, y en este punto, se invitó al Ministro de Hacienda de la época y al presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) para presentar su opinión, destacando que ambos señalaron que no corresponde a la CGR el control de mérito. En este sentido no le correspondería a un órgano que no fuera el Poder Ejecutivo analizar el mérito de las políticas públicas, y que en dicho sentido expresaron su preocupación por las facultades ya otorgadas a la CGR en el DLAFE, destacando que dicha legislación sólo tendría características de temporal, atendido al desorden administrativo que se encontraba el Estado de Chile previo a 1973, y que, no correspondía perpetuar atribuciones a la CGR en una norma de características “transitoria”, teniendo presente que la misma podría entrar en abierta contradicción con la futura Constitución, además que correspondería la emisión de una nueva ley orgánica que regulara a la CGR. Así entre otras opiniones encontramos a la constitucionalista Luz Bulnes, en la sesión inmediatamente posterior, que destacaba que en nuestro país no existía una tradición de análisis de control de mérito o control de resultados, que dicha experiencia es propia de la tradición anglosajona y señalaba que “nunca ha sido así en los países latinos, un control de resultado, un control de mérito viene a ser en último término un control sobre la política de Gobierno”⁹¹.

Siguiendo dicha línea, Raúl Beltersen manifiesta sus apreciaciones sobre la esta facultad de control de mérito que se le estaría otorgando a la CGR por medio del DLAFE,

⁹¹ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 308ª de fecha 27 de julio de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 610.

solicitando insistentemente a la comisión Ortúzar que citara a representantes de la ODEPLAN (Oficina de Planificación, actual Ministerio de Desarrollo Social) y de CONARA a efectos que expusieran sobre como en la práctica ha funcionado esta nueva atribución de control de mérito por parte de la CGR, señalando expresamente:

“Lo que sí cree tener claro en este momento es rechazar cualquier control de mérito del organismo contralor. Le parece que no es la entidad adecuada. Sí conviene establecer en forma satisfactoria un control de esa naturaleza en la Administración por una figura independiente que emane de los Administrados o del Parlamento. Piensa que algo tiene que haber en este sentido; no puede dejarse a la Administración Pública exenta de alguna vigilancia que llegue a cuestionar su funcionamiento satisfactorio”⁹². (el subrayado es propio)

En una sesión de fecha 2 de agosto de 1977, en la que el contralor de la época, don Héctor Humeres, remitió a dicha comisión un anteproyecto sobre las normas constitucionales relativas a la CGR, propuso lo siguientes “Artículo 7° El control administrativo consistirá en el examen objetivo de una organización o función, a fin de determinar la eficiencia en el manejo de sus recursos y la eficacia en el logro de sus objetivos”⁹³. Es posible observar en este artículo que el ex contralor habla de “control administrativo”, que sería un símil del control de mérito o gestión, puesto que persevera en la determinación del cumplimiento de metas autoimpuestas por la administración. Cabe destacar que, en dicho análisis, Beltersen insiste en tener serias reservas sobre el control de mérito y nuevamente en esta sesión insiste en convocar a jefes de servicio y el presidente de CONARA. La información sobre el funcionamiento del control de mérito otorgado a la CGR a partir de la dictación del DLAFE, fue aclarada en las sesiones siguientes de la comisión Ortúzar, específicamente en la sesión 310ª, en las cuales se

⁹² *Ibíd.* p. 612.

⁹³ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 309ª de fecha 2 de agosto de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 631.

invitó a Ministro de ODEPLAN, relacionada con el desarrollo económico y social del país, y al ministro/presidente de CONARA, encargada de estudiar la nueva organización y estructura administrativa del Estado.

En dicha sesión el Ministro Roberto Kelly (Ministro Director de ODEPLAN), señaló que las funciones propias del Poder Ejecutivo es auto evaluar el cumplimiento de sus políticas públicas, por lo que la intervención de organismos externos no es conveniente, ya que sería una intromisión en asuntos propios de decisión del Presidente de la República, así como de su propia cartera, por lo que se desprende una defensa al ministerio que este dirigía y a las funciones propiamente tales que cumplía en dicha época y que serían acrecentadas posteriormente.

En sus propias palabras señaló:

“Enseguida, expresa que en el artículo 7° aparece realmente un nuevo estilo de control, que no se conocía, como algo propio de la Contraloría. Cree —y están trabajando en ello—, que el sistema de planificación nacional debe ser uno solo y no un sistema seccionado con distintas modalidades de planificación. Considera que, además, en el caso en que esto se apruebe así, no sería políticamente conveniente que una persona que maneja una institución descentralizada —independientemente de la concepción constitucional— sea el ente crítico y evaluador de la gestión personal del Presidente de la República, que es quien tiene la responsabilidad de dirigir al país, y piensa que la tarea que la Contraloría General de la República ha desempeñado tradicionalmente en cuanto a la gestión administradora, como es la correcta interpretación de las leyes y el correcto uso de los fondos públicos, representa el papel que le corresponde; pero, no cree que sea conveniente —es su idea personal y, por eso, quiere dejarla expresada con bastante claridad— que, en un sistema de Gobierno como el que se está postulando, haya un tercer ente que tenga que decir si el Presidente de la República es un administrador eficiente o deficiente, porque los problemas que maneja la primera autoridad de la nación son, evidentemente, bastante complejos”⁹⁴. (el subrayado es propio)

⁹⁴ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 310ª de fecha 3 de agosto de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 638.

Analizando las opiniones los representantes del Poder Ejecutivo, está claro que dichos personeros en ningún caso estuvieron de acuerdo con el otorgamiento de funciones de control de mérito a la CGR. Adicionalmente, es importante destacar que sus dichos fundamentan tanto a nivel legal como a nivel constitucional, la falta de atribuciones a cualquier organismo externo al Poder Ejecutivo en el control de mérito de los actos de gobierno, lo que latamente se ha llamado “control de mérito”. Esto se expresa en preguntas que el miembro de la comisión Ortúzar, Bertersen, formuló a ambos personeros de gobierno, específicamente sobre cómo funciona hasta la fecha el control de mérito otorgado por el DLAFE a la CGR (año 1977).

Bajo el análisis de esta tesis, estas respuestas tienen relevancia, ya que expresa como en la práctica se formuló una reforma legal esto es el DL N°2.053 del 1 de diciembre de 1977. Esto se observa en tanto el Ministro de ODEPLAN como el Ministro/Presidente de CONARA, manifestaron que dicha facultad no ha funcionado y la misma podría generar diferencia entre lo establecido en la CPR y el DLAFE, debiendo eliminarse lo antes posible dicha facultad a la CGR. En sus palabras destacamos dos intervenciones: la del Ministro Kelly, quien señaló que “la concepción que tiene ODEPLAN de las atribuciones que otorga la Ley de Administración Financiera del Estado a la CGR, especialmente, con respecto a la eficiencia, se refiere al correcto y oportuno uso de los recursos (...) eso es lo que él llama la eficiencia en la asignación de los recursos, y cree que este no es rol de la Contraloría”⁹⁵. Por el otro lado, el señor Canessa indicó que “la Contraloría debe velar por la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos, pero no podría entrar a juzgar la oportunidad, la conveniencia o

⁹⁵ *Ibíd.* p. 643.

inconveniencia de determinados actos o el mérito de ellos; sobre todo, si pretende ejercer un control preventivo, porque sería otorgarle tal cantidad de facultades que dejaría al Ejecutivo, prácticamente, en una posición de no poder operar, y si no opera sería acusado de inoperante; y si opera, también sería acusado por la Contraloría”⁹⁶.

Siguiendo con la línea expresada por el Gobierno de la época, en una sesión posterior, el Ministro de Económica, Fomento y Reconstrucción, Pablo Baraona Urzúa, reitera sus aprensiones sobre el control de mérito por parte de la CGR, manifestando que:

“La segunda se refiere a una materia básicamente económica, incluida, en reiteradas oportunidades, en el proyecto presentado por el señor Contralor, como es el concepto de control de eficiencia o eficacia, que cree extremadamente peligroso. Sólo un sentido del concepto de eficiencia es objetivo y claro, pero aún a los analistas económicos, con profusión de datos y de instrumentos les es muy difícil medirlo o determinarlo. Ahora, si se traslada este concepto de eficiencia o eficacia a la Administración del Estado, y si además el control no es restringido sino entendido en el sentido amplio de la palabra, y se trata de hacer esta medición de eficiencia, se produce un lío más o menos grande, porque para medir eficiencia, en primer lugar, hay que tener muy claros los objetivos, la prioridad de objetivos, o por lo menos, saber cuánto se está dispuesto a dar para sacrificar determinado objetivo. Todo ello incluye juicios políticos; no es una cuestión mecánica”⁹⁷.

En la misma sesión, se destaca que el DLAFE fue una legislación de emergencia para resolver situaciones excepcionales, pero que debía corregirse dichas legislaciones, ya que por la vía de la legislación constitucional después sería muy difícil corregir, por lo que la Comisión Ortúzar manifiesta su preocupación, con un dialogo en la cual Beltersen pregunta “¿de qué modo ha funcionado este control de eficiencia que se entregó a la Contraloría General de la República?”, destacando que es necesario conocer cómo ha

⁹⁶ *Ibíd.* p. 644.

⁹⁷ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 311ª de fecha 16 de agosto de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 669.

funcionado las nuevas atribuciones que el DLAFE entregó a la CGR, y que el contralor Humeres tomo como fundamento para proponer que dichas facultades fueran incorporadas en la CPR.

La respuesta es dada por el Ministro de Hacienda de la época, Sergio de Castro, quien señaló:

“el señor de Castro (Ministro de Hacienda) considera que sólo por la vía de la interpretación, la Contraloría podría decir que ese precepto le da facultad para juzgar, o para enjuiciar, más bien, los resultados o rendimientos de los entes fiscalizados. La idea consistía, precisamente, en efectuar una auditoría donde se estableciera: “Se entregaron tantos fondos, se les dio tal uso, y este es el resultado”, sin pronunciarse sobre si el resultado era bueno o malo; es decir, presentar la información para que el Ejecutivo procediera”⁹⁸.

Continuando esta idea, cuando se le vuelve a preguntar sobre cómo ha funcionado en la práctica dicha atribución, si efectivamente la CGR ha entregado algún informe sobre el mérito de acciones de gobierno u observaciones al Ministerio de Hacienda, este responde que: “El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) contesta que ninguno que él conozca, por lo menos”⁹⁹. A partir de esta respuesta, encontramos el fundamento de la modificación que se entregó sólo tres meses después al DLAFE mediante el Decreto Ley N° 2.053, en la medida que el miembro de la comisión Ortúzar, Jaime Guzmán, en la misma sesión señala que debería reestudiar el Decreto Ley 1.263 antes de formular una indicación, ya que, según sus palabras:

“Para los miembros de la Comisión es muy desagradable aparecer como procurando disminuir facultades que supuestamente se les habría querido conferir a la Contraloría por este Gobierno. Y como el Contralor, agrega, dijo aquí que esperaba que la Contraloría saliera enriquecida y acrecentada de este

⁹⁸ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 313ª de fecha 30 de agosto de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 711.

⁹⁹ *Ibíd.*

debate, sería muy conveniente no tener el pie forzado de la vigencia del decreto ley 1.263, sobre todo si es tan ambiguo en su interpretación¹⁰⁰.

En conclusión, tras el análisis de las actas oficiales y la discusión jurídica de la época, lo relevantes es que a partir de la dictación del DLAFE en 1975 y la intervención de la propia CGR en su redacción, queda de manifiesto que se “auto confirió” facultades de control de mérito, resultados o de gestión, a instancias del propio Héctor Humeres, el cual, a partir de la comisión Ortúzar, pretendió el fortalecimiento de la CGR en esta materia, pero ahora en rango constitucional. En dichas actas queda claro que este insistió en el control de mérito por parte de la CGR, pero posterior a su intervención, la mayoría de los miembros de la comisión Ortúzar, así como los personeros invitados, especialmente los integrantes del gobierno de la época, coincidían en que entregar dicha potestad a la CGR, era dotarla de un poder que podría opacar al Ejecutivo, al punto de generar un “cogobierno” en una autoridad que no tendría la legitimidad, situación que no era la intención en la época, la que pretendía el establecimiento de un sistema presidencialista propiamente tal, sin intervención de organismos externos de intervención en la administración del Estado, a lo menos, en materia de gestión.

Esto a modo de resumen se expresa en palabras del presidente de la comisión, Enrique Ortúzar:

“Respecto del control administrativo, especialmente del control de méritos o de resultados, como establece el anteproyecto del señor Contralor, hubo también unanimidad de pareceres compartido, según entiende, por la unanimidad de la Comisión o, por lo menos, por su inmensa mayoría—, en el sentido de que tampoco podría la Contraloría ejercer este tipo de control porque sería transformarla en un organismo coadministrador y, en ciertos casos, colocarla incluso por encima del Poder Administrador”¹⁰¹.

¹⁰⁰ Ibid. p. 712.

¹⁰¹ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 318ª de fecha 28 de septiembre de 1977, Santiago. Tomo IX. p. 810.

2.4.3 Análisis Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, DLAFE.

Esta normativa es la consagración legal de lo que se puede considerar como el derecho presupuestario, ya que otorga un detallado cuerpo legal de la forma como el Estado maneja sus recursos económicos, lo que permite un adecuado manejo financiero, situación que previa a su dictación el año 1975 carecía el ordenamiento jurídico nacional.

Es claro que en su desarrollo se han generado importantes reformas, pero en la práctica, la ejecución de los distintos procesos financieros ha generado que dicha legislación se mantenga y no sea derogada, aunque sí perfeccionada, ya que, a partir de su dictación, se ha otorgado al ordenamiento jurídico chileno un desarrollo en materia financiera, que ha permitido dar normativa legal a distintas actividades financieras como recaudar ingresos, ejecutar sus gastos, financiar déficit o invertir excedentes, incrementar capital, obtener créditos, generación de análisis de las inversiones entre otras materias de la hacienda pública. Sobre su rol, Jorge Precht señala, a propósito de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, que “sin lugar a dudas – y mirado desde la perspectiva de casi 20 años-, la reforma citada (DLAFE) es la mayor contribución administrativa, junto al nuevo estatuto jurídico del Banco Central, que legó al país el Régimen Militar”¹⁰². Como contrapartida, también dicha normativa merece actualizaciones, destacando lo señalado por Jaime Estévez Valencia que manifestó sobre el DLAFE que “la grave situación fiscal vivida a lo largo de la década de los 80’, generó una alta capacidad de control del gasto, y una concentración de la responsabilidad del control y de la ejecución presupuestaria en el DIPRES del Ministerio

¹⁰² PRECHT, Jorge. Op. Cit. p. 792.

de Hacienda. Esta situación, si bien ayuda a una adecuada gestión presupuestaria, está lejos de ser equivalente con una eficiente gestión del gasto público (...) del mismo modo, es necesario superar una visión propia de la Guerra Fría, en que el afán principal es el de proteger el ordenamiento institucional y avanzar más bien hacia la generación de las normas básicas que faciliten la interacción entre múltiples agentes económicos que constituyen la compleja economía moderna y desarrollen, al mismo tiempo, las bases para una operación eficiente del aparato público”¹⁰³.

Previo a este análisis de fondo del DLAFE, en esta tesis se analizó su relación con la CPR de 1980, dejando claro que sus modificaciones son una manifestación de la evolución de la forma en que debe realizarse el control del gasto público, teniendo presente que desde el año 1975 ésta ha sufrido 9 modificaciones vía Decreto Ley (entre 1975 y 1980) y 10 modificaciones legales (desde 1980 hasta 2016), sin contar con las modificaciones propias del Art. 2, la que señala los organismos que integran y se les aplica el sistema de administración financiera del sector público, que es modificado a partir de la creación de nuevos organismos estatales, lo que implica una adecuación constante.

El DLAFE contempla a través de las modificaciones la incorporación de un sistema de control del gasto público, relacionado con las funciones propias de la DIPRES, incorporando lo que se ha llamado el sistema de evaluación y control de la gestión de la hacienda pública, relacionada con los “presupuestos por resultados”, que merece un acápite aparte. Sin dudas, el DLAFE contempla no sólo un sistema de

¹⁰³ ESTÉVEZ VALENCIA, Jorge. 2000. Visión sobre la Constitución Económica. Revista de Derecho Público. N° 62. Facultad de Derecho. Universidad de Chile.

administración de la hacienda pública, sino que más bien dota de un sistema orgánico a la misma, el que crea organismos, distribuye funciones y da competencias, con miras a unificar la administración financiera, dando una regulación clara en materia de finanzas públicas, generando además un “Sistema de Control Financiero” (Título V) que da un margen de acción al Poder Ejecutivo, a la CGR y a la DIPRES para evaluar y ponderar las acciones financieras en la realización de sus políticas públicas.

En esta misma línea, en su Art. 1 señala que “el sistema de administración financiera del Estado comprende 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. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”¹⁰⁴. Este artículo establece que los recursos financieros del Estado están orientados a la consecución de sus objetivos, lo que podemos relacionar con lo señalado en el Art. 1 de la CPR, cuando señala que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, por lo que la gestión de los recursos está íntimamente ligado con los fines del Estado en sí, plasmado en diferentes políticas públicas tendientes a lograr que cada individuo logre la mayor realización espiritual y material posible.

El DLAFE como sistema base en que opera la hacienda pública contempla en sí mismo tres sistemas propios que son: Sistema de Administración Financiera, Sistema de Control Financiero y Sistema de Control de Gastos. Para su examen se realizará esta

¹⁰⁴ CHILE. Ministerio de Hacienda. Decreto Ley N°1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado. disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, leyes de consulta frecuente. [<http://www.bcn.cl>]

distinción, estudiando los artículos del DLAFE sobre cada sistema, con especial relevancia al sistema de control financiero.

2.4.3.1 Sistema de Administración Financiera.

El sistema de Administración Financiera está contemplado en el Art. 3, señalando que “el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado”¹⁰⁵. En dicho sentido, la hacienda pública tiene una normativa propia regulada por el DLAFE y que contempla este sistema, al cual le otorga una orgánica que incorpora además reglas e instrucciones año tras año por ley.

Este sistema de administración de fondos contempla la obtención de los recursos, su manejo, distribución y posterior control, tal como lo señala el Art. 6, destacando que el control está relacionado con satisfacer las necesidades de las obligaciones públicas ya definidas en el presupuesto.

El DLAFE reconoce en su Art.9° a la Ley de Presupuestos como el hito que consagra este sistema presupuestario, junto con el margen de acción que posee a partir de las Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos contemplado en el Art. 14°, destacando que ambas deben ser emitidas anualmente. Para efectos del control del gasto público, estas normativas tienen especial relevancia, ya que, tal como lo ha ratificado el TC¹⁰⁶, esta temporalidad y emisión anual da margen para generar un mecanismo de control, sin perjuicio que se establezcan programas financieros de

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 2.935, 21 de diciembre de 2015. pp. 107-108

mediano y largo plazo, esta discusión que debe realizarse año tras años, así como la formulación de las Instrucciones de ejecución presupuestaria por parte de la DIPRES, lo que genera la posibilidad de análisis comparativo que deriva en distintas formas de control. En dicho margen, encontramos el programa financiero del Estado, definido en el Art.10, el cual es elaborado por la DIPRES y contempla cómo se realizará la planificación y gestión financiera a mediano y largo plazo. En el mismo artículo se realiza especial énfasis al balance estructural, incorporado mediante la Ley N° 20.128, el que es una regla que refleja el balance presupuestario que hubiese existido en el gobierno central si la economía se hubiese ubicado en su trayectoria de mediano plazo, abstrayendo de los factores coyunturales que inciden sobre las finanzas públicas¹⁰⁷. Dicha regla fiscal ha sido aplicada en los últimos 16 años en Chile y la modificación al DLAFE es un reconocimiento a esta política fiscal aplicada la cual ha generado estabilidad en el gasto público.

Como expresión del programa financiero, encontramos al presupuesto del sector público propiamente tal, definido en el Art. 11 como “una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”. Esta estimación claramente impone a los organismos público un margen de acción en materia presupuestaria, relacionada directamente con el principio constitucional de legalidad del gasto público, en el entendido que es una obligación para estos cumplir sus objetivos

¹⁰⁷ MARCEL CULLEL, MARIO. 2001. Balance Estructural del Gobierno Central, metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000. Santiago. Estudios de Finanzas Públicas. p. 47.

dentro del marco del presupuesto asignado año tras año, y que en dicho sentido cumplir con sus objetivos propios establecidos en cada una de sus normativas orgánicas.

Sobre el presupuesto del sector público, la CGR a través de su jurisprudencia administrativa ha establecido los servicios públicos se encuentran obligados a compatibilizar sus gastos con los recursos disponibles, de modo que no incurran en desembolsos que excedan al presupuesto aprobado¹⁰⁸. En dicho sentido, el presupuesto como estimación de gasto e ingreso da un margen también de acción, el cual genera además un marco para determinar si los fondos públicos fueron o no usados en materias afines a los objetivos de cada servicio público. Esta situación se sigue observando en la CGR en los últimos años, como por ejemplo en el caso de falta de recursos para el pago del estímulo de desempeño colectivo de la ley N° 19.813 por parte de la Subsecretaría de Redes Asistenciales. En tal suceso, la CGR determinó que dicha cartera deberá arbitrar las medidas tendientes a obtener la modificación de su presupuesto, en el evento que las municipalidades requieran recursos adicionales para el entero de la asignación de la especie, originados en los cambios de nivel que se produzcan con posterioridad al 20 de enero del respectivo año, estableciendo que dicha institución debe lograr el aumento de su presupuesto conforme el Art. 26 del DLAFE para así cumplir con sus obligaciones, puesto que al no pronosticar en su presupuesto dicho gasto se generó una ilegalidad, que claramente no podían ser desestimados por falta de la previsión correspondiente¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Dictámenes N°s 33.063 de 2011 y 18.110 de 2010.

¹⁰⁹ Dictamen N° 89.047 de 2014.

Esta previsión del presupuesto público, de acuerdo al Art.11 del DLAFE, contempla según la jurisprudencia administrativa topes máximos, por lo que conforme a las facultades propias de la administración, este límite de egresos no necesariamente supone que una ejecución menor implique un desajuste a la Ley de Presupuestos, pero sí implica una subejecución presupuestaria en la que subyace una mala evaluación del programa, meta o política pública por parte de la DIPRES a través de su sistema de evaluación de gestión, como por los presupuestos por resultados¹¹⁰, que necesariamente genera alguna modificación presupuestaria para el año siguiente. Cabe destacar que el presupuesto debe tener una proyección de rendimiento, conforme lo establece el Art.7, que contemple la totalidad del sector público. Esto se manifiesta en la práctica en el sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE)¹¹¹, siendo esta herramienta la que entrega una valiosa información contable para el control del gasto público, herramienta que cuentan todos los servicios públicos para el manejo contable de sus finanzas.

Como todo sistema de administración financiera, se establece lo que se considera como ingreso presupuestario (Art. 18) y gasto (Art.19) y conforme a lo cual la DIPRES propone al Ministerio de Hacienda un programa de ejecución presupuestaria en los meses de diciembre del año anterior a su vigencia, confeccionado programas trimestrales de gastos, denominados “programas de caja”. Existe además un sistema de flexibilidad presupuestaria que permite efectuar traspasos, incrementos o reducciones y modificaciones presupuestarias, mediante decretos tanto en el mes de diciembre como

¹¹⁰ Dictamen N° 21.982 de 22 de marzo de 2016.

¹¹¹ Mayor información en <http://sigfe.sigfe.cl>

por decretos durante la ejecución del ejercicio presupuestario, lo que está totalmente validado por la práctica presupuestaria, como por la sentencia del TC N° 254 del año 1997, que en resumen señaló: “La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan un previsión total por parte del Legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni pueden tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos. En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la acción estatal”¹¹².

2.4.3.2 Sistema de Control Financiero.

El DLAFE regula este sistema en el Título V, desde su artículo 51 al 62, pudiendo reconocer dentro del mismo, dos formas de control del presupuesto público, una relacionada con la función propia de la CGR en cuanto al control de la legalidad y de auditoría del mismo, y la otra de cómo se ejecuta el gasto público, alusiva al control de mérito y gestión, función que realiza de forma expresa el Poder Ejecutivo.

Esta dualidad de funciones se manifiesta por medio de modificaciones legales. La primera ocurre al ser eliminada las facultades de control del mérito del gasto público a la CGR y por la otra en incorporar el sistema de gestión por resultados a partir de 2003 por la vía legal, estableciendo lo que llamamos el “presupuesto por resultados” que es exclusivamente analizado por el Poder Ejecutivo por medio de la DIPRES. Esta dualidad se consagra en el Art. 51, en las que establece que el control financiero abarca todas las acciones para cautelar y fiscalizar la correcta administración de la hacienda pública. Para

¹¹² SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 254, año 1997. Considerando 18.

ello podemos distinguir un control legal-reglamentario y, por otra parte, un control respecto a la obtención de las metas programadas por los servicios públicos. A partir de esta norma, establecemos un sistema de control de legalidad, realizado la CGR, y un control de mérito, efectuado por la DIPRES.

Continuando esta idea, la misma CGR ha señalado:

“Pues bien, a fin de cautelar los recursos públicos involucrados y de acuerdo con las potestades de fiscalización que el ordenamiento jurídico le ha encomendado a este Organismo de Control, el inciso primero del artículo 52 del cuerpo legal en comento previene que corresponderá a la Contraloría General, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación 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. De conformidad con la normativa constitucional y legal expuesta, cabe concluir que este órgano de Control ha sido dotado de potestades expresas para fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos públicos, característica que, según se viera, revisten los recursos que constituyen el Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena”¹¹³. (el subrayado es propio).

El DLAFE otorga un sistema de control que incluye sistemas ex-ante y un sistema de análisis posterior, así como un control interno y externo, junto con diferentes instituciones para realizar esta labor, siendo ellas la DIPRES, la CGR, el Congreso Nacional, teniendo presente además la labor propia de la auditorías internas de cada servicio, al CAIGG y las unidades de Control Municipales, por lo que, al no establecer un sistema único de control del gasto público, debido a la complejidad propia de la Ley de Presupuestos y del manejo en general de la hacienda pública, es preciso atender a que nuestro sistema de control tiene esta dualidad consagrada y que, a partir de la dictación del DLAFE ha evolucionado constantemente. Así Pallavicini Magnere manifiesta que la

¹¹³ Dictamen N° 24.101 de 2009.

evaluación y el control del presupuesto tiene varios actores que en esencia son los mismos que intervienen en el control de la ejecución, refiriéndose a la DIPRES¹¹⁴. Sin embargo, este autor destaca que los procedimientos y las consecuencias pueden variar, diferenciando el control previo o simultáneo a la ejecución, de la etapa de evaluación que es posterior y represivo, refiriéndose al control ejercido por la CGR.

La manifestación más clara de la dualidad del sistema de control está dado por el Art. 52, modificado en los años 1977 y el año 2003, los cuales definen dos formas de control del gasto público. La primera modificación está relacionada con la eliminación de control de mérito a la CGR por medio del DL N° 2.053 de 1977, el que está relacionado con la génesis de la CPR 1980, dando por establecido la función de control de legalidad del gasto público a la CGR pero no del mérito o gestión de los recursos públicos. Este fue ratificado posteriormente por la modificación de la propia LOCCGR que incorpora el Art. 21B mediante la Ley N° 19.817 del año 2003, que señala de forma textual que la CGR con motivo del control de legalidad o de auditorías no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas¹¹⁵. La segunda modificación está dada por la Ley N° 19.896 del año 2003, que institucionaliza un sistema de control de gestión ligado al presupuesto, el cual funcionaba desde el año 1997.

El Art. 52 otorga en primer término un rol a la CGR de vital importancia, en cuanto le da facultades sobre el control financiero del Estado; para ello debe fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, sólo en lo relativo a la

¹¹⁴ PALLAVICINI. Op. Cit. p. 324.

¹¹⁵ Artículo 21º B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

administración de los recursos estatales. También dispone que a la CGR le corresponde efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos, con ello evalúa la aplicación de la normativa relativa a la administración financiera y particularmente a la ejecución presupuestos de estos, examinado las operaciones financieras y la exactitud contable de la mismas. Cabe destacar que fueron realizadas 18.147 actividades de auditoría, que contempla auditorías propiamente tales, investigaciones especiales, atención de referencias de auditorías y seguimientos de auditorías¹¹⁶ desde el año 2007 al 2015. Hay que destacar que dichas auditorías no son de gestión, ya que le corresponde al Poder Ejecutivo realizar esa función, según lo han señalado los Dictámenes N°s 60.136 de 2008, 3.334 de 2009, 51.183 de 2010 y 98.889 de 2015, en el sentido de que:

“Sin perjuicio de lo expresado, esta Contraloría General, en virtud de los artículos 21° B de la ley N° 10.336 y 52, inciso segundo, del decreto ley N° 1.263, de 1975, con motivo del control de legalidad o de las auditorías que efectúe, no puede evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas de los entes públicos, y asimismo no le compete la verificación del cumplimiento de los fines por parte de estos últimos, función que corresponde a la propia Administración activa”¹¹⁷.

El mismo Art. 52 conforme la modificación del DL N° 2.053 de 1997 incorporó el inciso segundo, el cual establece que le corresponde al Poder Ejecutivo el control de mérito y gestión de sus políticas públicas, destacando que a este le corresponde la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de las metas programadas por los distintos servicios públicos que componen el Estado.

¹¹⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2015. Memoria Contraloría General de la República 2007-2015. p. 82.

¹¹⁷ Dictamen N°98.889 de 16 de diciembre de 2015.

El DLAFE en su Art. 53 le reconoce a la CGR la facultad de poder exigir informes que le permitan la comprobación de los ingresos y gastos sobre la gestión a los distintos servicios públicos. Sin embargo, no se limita sólo a eso, además podría requerir informes de las cuentas corrientes de los servicios públicos a diversas instituciones financieras¹¹⁸.

El Art. 54 establece la figura del control ex-post que realiza la CGR respecto al juzgamiento y examen de las cuentas de los organismos que componen el sector público, lo que necesariamente debemos relacionar con la función constitucional de la CGR establecida en el Art. 98 de la CPR, en lo relativo a la fiscalización de ingreso y la inversión de los fondos fiscales. Este artículo habla de examen de cuentas que se debe relacionar además con el Título VII de la LOCCGR, siendo este análisis de tipo contable, a diferencia del juzgamiento de las cuentas, que está relacionado específicamente con el procedimiento de carácter judicial, a través de los llamados “Juicios de Cuentas”.

Hay que destacar que este análisis de cuentas es un control de tipo posterior y la misma jurisprudencia de la CGR ha señalado, que, sin perjuicio de este tipo de análisis, puede esta entidad emitir de forma previa un pronunciamiento sobre casos particulares a fin de evitar acciones que posteriormente afecten el patrimonio fiscal, todo dentro del contexto de las facultades del control del gasto público que tiene la CGR, en dicho sentido se destaca este dictamen:

“En este orden de ideas, cabe consignar que si bien es cierto que el examen de las cuentas de que se trata, es por su naturaleza un control posterior, que tiene por objeto velar por la regularidad de las operaciones que realizan los entes públicos, tanto respecto de los ingresos que perciben como también en lo relativo a los desembolsos que efectúan, ello no es obstáculo para que, frente a una consulta formulada en relación con un gasto específico que se pretende realizar por un organismo sometido a ese régimen de fiscalización, esta Contraloría

¹¹⁸ Dictamen N°3.334 de 22 de enero de 2009.

General pueda emitir, en forma previa, un pronunciamiento sobre el particular, a fin de evitar que se incurra en un gasto carente de fundamento legal, que pudiere menoscabar el patrimonio estatal, tal como se manifestara en el dictamen N° 46.080, de 2003, de este órgano Superior de Control¹¹⁹.

El Art. 55 contempla la obligación de los organismos públicos de contar con la documentación que acredita los gastos y que consten en original, lo cual cobra importancia para efectos del control del gasto público en la rendición de cuentas relacionados con los aportes estatales que hacen los distintos organismos públicos a organizaciones de la sociedad civil, así como acuerdos y convenios que suscriben dichas entre organismos públicos. Para estos efectos la misma CGR ha emitido una resolución llamada “Fija Normas de Procedimiento de Rendición de Cuentas” (Resolución N° 50 de fecha 20 de marzo de 2015) que regula la fórmula de rendición y las distintas fórmulas en las cuales deben adjuntar los documentos que dan fundamentación jurídica y contable a las operaciones en materia de gasto público. El sistema de control financiero también contempla fórmulas de resguardo en caso de que las operaciones por parte de algunos funcionarios públicos no se ajusten a la normativa, tanto contable como administrativa. De esta forma, por medio del Art. 56 establece la obligación de los funcionarios públicos que administren y/o custodien fondos públicos, de obtener una “Póliza de Fidelidad Funcionaria”, para efectos de caución, la cual puede hacer efectiva la CGR en uso de sus potestades.

Por último, el sistema de control financiero también se refiere de forma específica al examen de cuentas, instancia que puede proceder en casos que se formulen observaciones o reparos a un juicio de cuentas, lo que llamaríamos el “juzgamiento” de

¹¹⁹ Dictamen N°7.254 de 13 de febrero de 2007.

las cuentas mediante un procedimiento jurisdiccional, que le correspondería al Tribunal de Cuentas, el cual está regulado por Título VII de la LOCCGR.

2.4.3.3 Sistema de Contabilidad Gubernamental.

El sistema de contabilidad gubernamental se encuentra establecido desde el Art. 63 hasta el Art. 69 de DLAFE y se traduce en 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. Este control recae en la CGR de conformidad al Art. 65 y ésta ha realizado distintos esfuerzos con el fin de unificar los criterios para aplicar normas de contabilidad internacional en la materia. En este sentido por medio de la Resolución N° 16 de 2015, emitió la “Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP-CGR CHILE”, que enmarca el sistema de contabilidad general de la nación.

Dicha resolución se destaca lo siguiente, que explica esta evolución en la contabilidad general de la nación:

“En el cumplimiento de dicho cometido, se ha venido desde esa fecha implementando en forma gradual un sistema de contabilidad, integral, único y uniforme, destinado a sistematizar y racionalizar la contabilización y la información de las diversas transacciones o hechos económicos, sobre la base de normas e instrucciones que se encontraban hasta esta fecha refundidas en el oficio circular N° 60.820, de 2005, de este origen.

En dicho texto se recogen los efectos derivados del proceso de modernización financiera en el Sector Público iniciado en la década de los 90, principalmente, el cambio en el clasificador presupuestario a contar del año 2005, con la dictación del decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, el cual está en armonía con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 2001, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la puesta en marcha en 2005, del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). En este nuevo texto se recogen las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) a través del IPSASB – Consejo

de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público_– las cuales constituyen recomendaciones de normas generales de información financiera de alta calidad para su aplicación a entidades del Sector Público de los distintos países ¹²⁰”

2.4.4 Conclusiones relativa a las funciones del DLAFE en materia de control presupuestario.

Del análisis pormenorizado del DLAFE, podemos establecer que el control del gasto público está regulado y ha establecido sus principios en esta normativa del año 1975, pudiendo diferenciar claramente el control administrativo, legal y contable que debe realizar la CGR, como órgano independiente y externo del Poder Ejecutivo. Por otro lado y conforme a las modificaciones legales que ha tenido el DLAFE, encontramos la incorporación del sistema de “Presupuestos por Resultados” o el control de mérito y gestión que realiza exclusivamente el Poder Ejecutivo, siendo este un control posterior, pero claramente realizado por el mismo órgano que ejecuta las políticas públicas, con una característica fundamental, tal como lo señala expresamente el Art. 52: la determinación de la verificación y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas son materia del ejecutivo, y en este sentido, este organismo determina en que momento, cuáles y a que organismos se evaluara.

Todo este sistema reseñado en el DLAFE claramente tiene una mezcla de todas las formas del control del gasto público y al no definir un sistema único, basado en la complejidad del presupuesto, ha generado en la práctica que no se defina a un organismo que sólo se aboque a la figura del control del gasto público, tal como se ha

120 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2015. Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación. p. 1.

definido en la legislación comparada, sino que mezcle las funciones propias de la CGR y las del Ministerio de Hacienda, por medio de la DIPRES, asignadas por el Poder Ejecutivo. De acuerdo a esto, estas instituciones no pueden necesariamente ajustar a los parámetros de control independiente, ya que existe un gran estímulo para sólo evaluar los programas y políticas de interés del Poder Ejecutivo, y no de evaluar los programas deficientes o que tiene menor rentabilidad, tanto los de carácter social o los de rentabilidad política.

2.5 EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DE GOBIERNO, ANÁLISIS NORMATIVO DE SU ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO.

Con respecto a este tema, aun cuando nuestro ordenamiento jurídico no generó una ley propia para crear o darle una orgánica propia al sistema de evaluación de gasto público, es necesario analizar los instrumentos de dicho sistema y a partir de los mismos reconocer las modificaciones a distintos cuerpos normativos, como las leyes de presupuestos de los últimos 20 años, los protocolos de acuerdo que introdujeron esta figura y los cambios transformaron el Art. 52 del DLAFE y que reconocen este tipo de control presupuestario.

El presupuesto por resultados en general tiene diversos instrumentos para efectos de evaluar de forma distinta programas y políticas públicas con características y definiciones propias. Así el profesor Cordero Vega señala:

“Una importante característica de los instrumentos empleados, tiene que ver con que son mecanismos e iniciativas de mejoramiento de la gestión pública en el proceso presupuestario, incorporadas en el ciclo presupuestario, y por tanto útiles en la toma de decisiones recaídas sobre formulación de presupuesto. Esta integración permite también el aprovechar las sinergias positivas que se producen en sus condiciones y requisitos de implementación. En la actualidad, nuestro sistema emplea los siguientes instrumentos que se ligan al enfoque de presupuesto por resultados: a) indicadores de desempeño; b) evaluaciones de programas e institucional (también denominada comprehensiva del gasto); c) establecimiento de fondo concursable para el financiamiento de programas públicos; d) programa de mejoramiento de gestión (PMG), he e) Balance de Gestión Integral¹²¹.”

¹²¹ CORDERO VEGA, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. 2ª ed. Santiago: Thomson Reuters La Ley. pp. 112-113.

Dichos instrumentos se generan a partir de los años 90´ con la intención de lograr una gestión presupuestaria basada en resultados, siendo la DIPRES el organismo encargado en base a sus atribuciones entregadas por el DLAFE (Art. 15) a liderar esta función, siendo esta reforzada con la creación el año 2000 por la División de Control de Gestión¹²².

Cabe destacar que el sistema de evaluación y control de gestión con sus instrumentos de uso surge a partir de una necesidad de la gestión pública moderna y por iniciativa del propio Ministerio de Hacienda, que fijó la opción de establecer un presupuesto por resultados, el que requiere una serie de instrumentos para controlar la ejecución del gasto público que permitan de forma detallada medir dentro de parámetros objetivos, metas y propuestas del órgano ejecutor para que en cada proceso de formulación del presupuesto cuente con la mayor información posible que le permita una adecuada gestión financiera de los recursos públicos. Este sistema pretende otorgar herramientas para el mejoramiento de la gestión pública y entregar al ciclo presupuestario datos útiles para la toma de decisiones en el proceso presupuestario año tras año, señalando la DIPRES que “la opción de Chile ha sido establecer un

¹²² La División de Control de Gestión Pública tiene por objetivo generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto, aumentando tanto la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos en los diferentes programas, proyectos e instituciones, como propiciando una mejor gestión, transparencia y rendición de cuentas. Para ello dirige e implementa el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que considera la aplicación de diversos instrumentos de gestión como los Indicadores de Desempeño, los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional (Programas de Mejoramientos de la Gestión y Metas de Eficiencia Institucional), formato de presentación de programas al Presupuesto, la Evaluación de Programas Gubernamentales, la Evaluación de Impacto de Programas, la Evaluación Comprehensiva del Gasto de instituciones, la Evaluación de Programas Nuevos, el Balance de Gestión Integral y el Fondo de Modernización de la Gestión Pública.
DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA. [en línea]: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-37006.html> [consulta: 8 febrero 2017].

presupuesto por resultados bajo la categoría de -Presupuesto informado, a través del diseño e implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. En este sistema la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la calidad del gasto y la gestión pública”¹²³.

Para sistematizar estos instrumentos, es posible destacar que la legislación nacional reconoce éstos de manera inorgánica y de forma posterior a su funcionamiento, otorgando sólo una orgánica jurídica en un principio por medio de los “protocolos de acuerdo”, para posteriormente consagrarla la modificación del DLAFE el año 2003 con la ley N° 19.896.

Para efectos de estudio y tal como los contempla la División de Control de Gestión de la DIPRES en la página web institucional, se analizarán los distintos instrumentos y las normas jurídicas que reconocen a los mismos, para efectos de sistematizar dogmáticamente dichos sistemas, contemplando los diferentes instrumentos de monitoreo y seguimiento, así como los de evaluación y los mecanismos de incentivos institucionales.

En este sentido reconocemos los siguientes instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, señalando el año de su inicio:

¹²³ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2009. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile: División de Control de Gestión, DIPRES. p. 12. [en línea]: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf [consulta: 3 marzo 2017].

Instrumentos de Evaluación y Control de Gestión.

- Indicadores de desempeño (1993)
- Balances de Gestión Integral (1997)
- Evaluación de Programas e Instituciones (1997)
- Mecanismos de Incentivo de Remuneraciones
Programa de Mejoramiento de Gestión (1998)
Mecanismos de Eficiencia Institucional (2007)

2.5.1 Indicadores de Desempeño.

Este instrumento de monitoreo está consagrado en el Art. 51 del DLAFE al señalar que el sistema de control financiero le corresponde verificar prioritariamente el cumplimiento de los fines de cada institución. Para estos efectos, a partir del Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, se procedió a la incorporación formal de este sistema de evaluación en la que en dicha ocasión sólo participaron cinco instituciones. El producto final de dicho plan era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución, lo que se fue fortaleciendo a través de los años. En este sentido los ministerios sectoriales que participaron en el programa elaboraron indicadores y metas de desempeño que se incluyeron en el proceso presupuestario, manifestado en la información que dichos organismos entregaban a la DIPRES, la cual informaba de los mismos al Congreso Nacional en el proceso de discusión de la Ley de Presupuestos años tras año.

Es posible definir el concepto de indicadores de desempeño como la: “herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las instituciones públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la producción de los bienes y servicios, tales como la capacidad de ejecución del presupuesto institucional y procedimientos de compras y contrataciones públicas, entre otros”¹²⁴.

Dicho proceso de incorporación tuvo como fin que cada servicio generara una clara definición estratégica y fines propios, otorgada por sus respectivas leyes orgánicas y misión institucional, para así medir a dichas instituciones con parámetros que ellas mismas definen, como proceder a enriquecer y priorizar el uso de los recursos públicos, todo esto plasmados en información relevante que se incorpora a la discusión en el Congreso Nacional del presupuesto público. Dicho indicador tuvo una evolución desde el año 1994 hasta el año 1997, donde se llegó a 67 servicios, destacando que esto se formalizó por medio de la firma del primer protocolo de acuerdo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo el año 1996, que, aunque es sabido que dicho protocolo no es vinculante para las partes, si se constituyó en aquella época como un medio de solución de conflictos entre estos organismos para finalizar la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 1997. Esta práctica se ha extendido por el tiempo, definiendo un procedimiento que incorporara al Congreso en la evaluación (protocolos de las leyes de 1998 y 1999);

¹²⁴ *Ibíd.* p. 21.

instó por la institucionalización de un sistema de evaluación de programas gubernamentales (protocolo de la ley de 2001); se emitió un reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de los programas (protocolo ley de 2004); estableció directrices para las evaluaciones (protocolo de la ley de 2001); evaluó sistemas, como el control de proyectos encargados a ejecutantes privados o públicos por el FOSIS (protocolo de la ley de 1999) e inversiones (protocolo de la ley de 2008) entre otros¹²⁵. Los indicadores de desempeño se dejaron de ocupar entre los años 1997 a 2001 para que se efectuara una “reestructuración”. No obstante, a partir de su reformulación tienen un uso continuado desde el año 2001 hasta la fecha.

En un principio después de esta reintroducción al proceso presupuestario, los organismos elaboraron indicadores de desempeño y los presentaron junto con la propuesta presupuestaria al Ministerio de Hacienda. Desde 2002, este Ministerio ha enviado propuestas de los indicadores de desempeño a los organismos, los que se pueden modificar antes de devolverlos al mismo Ministerio. Este proceso a partir de dicho año es obligatorio para los servicios públicos, y se inicia con un “Oficio Circular” que emana dicho Ministerio todos años aproximadamente en los meses de junio, destacando por ejemplo en el Oficio Circular N° 11 de fecha 21 de junio de 2016¹²⁶.

La DIPRES revisa estos indicadores y objetivos propuestos para evaluar los estándares técnicos y asegurar que las metas y los objetivos sean consistentes con las asignaciones presupuestarias. Posteriormente, la DIPRES y el ministerio

¹²⁵ VILLARROEL CÁCERES, Álvaro. Op. Cit. p. 639-640

¹²⁶Formulación de Indicadores de Desempeño 2017. [en línea].[\[http://www.dipres.gob.cl/594/articles-142821_doc_pdf1.pdf\]](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-142821_doc_pdf1.pdf). [consulta: 17 febrero 2017].

correspondiente analizan los indicadores de desempeño que se incluirán en la documentación de respaldo del presupuesto. Los indicadores seleccionados se incorporan a los informes que acompañan al proyecto de Ley que se presenta al Congreso. Estas medidas tienen por objetivo evaluar el desempeño en diferentes dimensiones, entre ellas se incluyen proceso, producción, resultados intermedios e indicadores de producción. Sin embargo, la gran mayoría de los indicadores son procesos y medidas de producción. Los resultados de estas evaluaciones son publicadas en la página web de la DIPRES¹²⁷, en ellas se puede encontrar la información respecto del desempeño de los distintos organismos públicos, además de encontrar en las estadísticas de las finanzas públicas un detalle porcentual de los indicadores de desempeño.

Es claro que este instrumento de evaluación está consolidado y forma parte del control del presupuesto público chileno, destacando que este perfeccionamiento ha generado que sea usado como herramienta no sólo para la formulación del presupuesto público, sino también para el seguimiento de las políticas públicas, por ejemplo entre la versión proyecto de Ley de Presupuestos informada en el Informe de Finanzas Públicas de octubre de 2008 y la Ley de Presupuestos 2009, informada al Congreso Nacional en marzo de 2009 se puede analizar que el proyecto de Ley de Presupuestos de 2008, un total de 153 servicios presentaron definiciones estratégicas y 146 instituciones públicas comprometieron 1.471 indicadores; mientras que en la versión Ley de Presupuestos 2009, 154 instituciones presentaron definiciones estratégicas y 150 instituciones

¹²⁷ Véase: <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15190.html>

públicas comprometieron 1.504 indicadores, con un promedio de 10 indicadores por institución¹²⁸.

Para el año 2017, un total de 158 instituciones públicas presentan indicadores de desempeño, sin embargo, a pesar del número de indicadores disponibles y su mejor calidad, aún quedan espacios para mediciones del desempeño respecto de bienes y servicios centrales o claves para el cumplimiento de algunos objetivos institucionales. Lo anterior no implicaría incrementar el número de indicadores, sino que más bien es necesario dirigir las evaluaciones a programas gubernamentales de impacto social relevantes, y en algunos casos agregar iniciativas que apuntan a un mismo objetivo estratégico pasando desde varias mediciones a una única medición.

Es claro que no contar con un organismo de control externo del Poder Ejecutivo implica no contar con mediciones que permitan una evaluación crítica a lo largo del tiempo o que permitan observaciones que pretendan derechamente eliminar gastos que en el transcurso del tiempo pasen a ser poco eficientes. La carencia de incentivos sobre la “autoevaluación” que generan los servicios, promueve que las metas e indicadores años tras año no sufra grandes modificaciones sustanciales, logrando cada año objetivos destacables y óptimos. Sobre este punto, podemos destacar los resultados de la evaluación 2015 que al analizar los 969 indicadores formulados, fueron evaluados 965 indicadores, alcanzando un promedio de logro de 97%, superior al del año 2014 (95%).

¹²⁸ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2009. Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile: División de Control de Gestión, DIPRES. p. 65.

Cabe precisar que la evaluación del cumplimiento de metas se mide en base al porcentaje de logro a partir del año 2014¹²⁹.

Al respecto, sólo para demostrar la necesidad de un control externo, un evaluador externo podría analizar la influencia de un paro de actividades en el sector público, tomando en este caso la situación que aconteció con el Servicio de Registro Civil e Identificación, el cual paralizó por un periodo de 39 días el año 2015¹³⁰ y que fue ponderado en los indicadores de gestión de dicho año. Tras 39 días y un perjuicio fiscal evaluado por el gobierno en la suma aproximada de 4 millones de dólares¹³¹, conforme al resultado de los indicadores de gestión del año 2015¹³², el que en su número 5 contempla el porcentaje de cédulas de identidad tramitadas dentro del plazo de 5 días hábiles contados desde el momento de la solicitud del público y hasta que queda disponible para su entrega. Dicho indicador refleja 90% de cumplimiento, superior a los años anteriores (2013 un 85%, año 2014 89%). En este sentido, parece racional cuestionar cómo una paralización de 39 días en un servicio público no generó ninguna diferencia en el cumplimiento de su gestión, ni tampoco una baja en la calidad de un servicio entregado lo que implica a lo menos que dichos ponderadores sean a lo menos analizados con detalle por un organismo externo, puesto que en este caso se demuestra

¹²⁹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2016. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016. p. 45.

¹³⁰ LA TERCERA. 2015. Paro del Registro Civil: funcionarios llegan a acuerdo con el gobierno y deponen movilización tras 39 días. [en línea]. La Tercera en internet. 6 noviembre de 2015. <http://www.latercera.com/noticia/paro-del-registro-civil-funcionarios-llegan-a-acuerdo-con-el-gobierno-y-deponen-movilizacion-tras-39-dias/>. [consulta: 17 febrero 2017]

¹³¹ EMOL. 2015. Llega a su fin el paro en el Registro Civil: funcionarios aceptaron última propuesta del Gobierno. [en línea]: Emol. 6 noviembre de 2015. <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/11/06/758050/Llega-a-su-fin-paro-en-el-Registro-Civil-funcionarios-aceptaron-ultima-propuesta-del-Gobierno.html>. [consulta: 17 febrero 2017].

¹³² Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-147579_doc_pdf.pdf

que los indicadores de gestión tienen ponderadores y fórmulas de cálculo que el propio servicio evaluado propone y dispone, lo que genera que su cumplimiento sean en gran parte satisfechos casi a la perfección, ya que cada servicio es el directamente involucrado en lo que a su gestión se trata. De esta forma, esta institución se muestra eficiente y eficaz a los ojos de la ciudadanía, pero en términos objetivos, no procederán a analizarse o promover indicadores de materias que pueden ser complejas de cumplir. o sensibles. En este caso, a lo menos es cuestionable la fórmula de cálculo que no implique ver las consecuencias de la paralización de un servicio crucial para la ciudadanía, en relación a la entrega de dos documentos públicos de importancia, como lo es la cedula nacional de identidad y los pasaportes, lo que a lo menos, analizado como indicador de desempeño, muestra una importante eficiencia en su gestión, situación que dista con a lo menos con las publicaciones de prensa sobre el malestar ciudadano y la gestión de dicho servicio¹³³.

2.5.2 Balance de Gestión Integral (BGI).

Este sistema de monitoreo y seguimiento del presupuesto público fue propuesto por el Ministerio de Hacienda el año 1997 con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los servicios públicos, para que estos remitieran información relevante al Congreso Nacional y quedara a disposición de la ciudadanía.

¹³³ En la página web www.reclamos.cl una de las instituciones con más reclamos es el Registro Civil, específicamente sobre entrega de cédulas de identidad para el año 2015 y publicación del Centro de Investigación Periodística www.ciperchile.cl, “La Crisis que corroe al Registro Civil” de 2 de noviembre de 2015, corrobora la imagen deteriorada sobre la situación del servicio.

El BGI tiene reconocimiento expreso en la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 1998 N° 19.540, que en su Art. 24 dispuso que los servicios públicos deberán confeccionar y difundir un informe que incluya un balance de su ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de su gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hubieren obligado o que se les fijaron. Originalmente las instrucciones de elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) y su contenido era establecido por el Ministerio de Hacienda a través de un decreto, destacando el Decreto Exento N° 47 de fecha 24 de febrero de 1999, en que dicho ministerio estableció los formularios y normas para los servicios públicos cumplieran con el BGI de la Ley de Presupuestos del año 1999.

La ley N° 19.896 del año 2003, que modificó el DLAFE incorporó la obligación de los servicios públicos del gobierno central para que estos proporcionaran información sobre sus objetivos, metas de gestión y resultados, lo que es efectuado por las instituciones a través del BGI. Dicha ley permitió institucionalizar este sistema de control de gestión y que estaban contenidas ya en las leyes de presupuesto de los años 1999 y 2000. Dicha modificación legal incorporó los dos últimos incisos al Art. 52 de DLAFE y estableció la obligación de los servicios públicos regidos por el título II de la Ley N° 18.575 de entregar una cuenta de gestión, materializada por el Balance de Gestión Integral. Con esto se estandarizó los informes a entregar, se incluyó una carta de la autoridad, se identificó la institución en relación a su orgánica, se especificaron los informes requeridos y se dio un formato para que cada servicio especificaría sus objetivos y desafíos de gestión. Como ejemplo tenemos la Circular N° 3 de fecha 17 de

febrero de 2016 ¹³⁴ en que la DIPRES informa sobre la elaboración de los Balances de Gestión Integral del año 2015, destacando que cada servicio debe informar resultados del nivel de cumplimiento de los compromisos al programa de gobierno, mensaje presidencial de 21 de mayo de 2015 y compromisos del 21 de mayo de 2014.

Esta herramienta es una buena forma de medición de resultados, pero como es realizada por el mismo Poder Ejecutivo, sólo se concentra en los resultados que este mismo propone, no analizando las políticas a largo plazo que excedan un periodo presidencial. Como crítica a este sistema de evaluación y para ponderar la necesidad de un sistema de control externo del presupuesto público, es posible señalar que, tal como lo manifiesta la Circular N° 3 de 2016, el BGI debe considerar el nivel de cumplimiento de los compromisos del programa de gobierno propuesto, así como de los propios compromisos del gobierno, en este caso manifestados en la cuenta pública realizada en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2015. Tomando en cuenta estos factores, podemos analizar el BGI del Ministerio de Transporte del año 2015¹³⁵, que en primer término hace referencia a los compromisos de gobierno, específicamente a las 56 medidas y a los mensajes presidenciales en los resultados de la gestión. Destaca en este ámbito, la modificación a la Ley General de Telecomunicaciones, donde se señaló que “durante el 2015 se desarrolló un estudio, el cual uno de sus resultados es una propuesta de modificación a la Ley General de Telecomunicaciones que permita en su Título V establecer criterios sobre qué tipo de concesionarias de servicio público

¹³⁴ Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-36299_doc_1pdf.pdf.

¹³⁵ Balance Gestión Integral Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones año 2015, entregado en abril de 2016. [en línea] http://www.dipres.gob.cl/595/articles-147183_doc_pdf.pdf [fecha de consulta 6 de marzo de 2017].

telefónico deben ser sometidas a fijación tarifaria, así como los servicios que pueden ser sujetos de dicha tarificación.” Al 2017 dicha entidad no ha presentado modificación a dicha ley, según la información disponible en la Cámara de Diputados¹³⁶.

Este ejemplo acentúa y da claras señales que la falta de independencia en dichos ponderadores, que no generan un análisis de largo plazo sobre las políticas públicas que implementa un gobierno, ya que este ejemplo, sólo está limitando a los compromisos del gobierno en base a su programa propuesto a la ciudadanía, pero no está relación en materias de largo plazo que excedan un gobierno, como se ha observado en materia de transportes en el caso del “Transantiago”¹³⁷, el que ha sido evaluado como el peor servicio público por parte de la ciudadanía¹³⁸. Esta evaluación del BGI del 2015 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones contrasta de forma importante con el resultado del estudio de la Fundación Ciudadano Inteligente llamado “Del Dicho al Hecho” (Fundación Ciudadano Inteligente, 2017), que mide y analiza el cumplimiento de las promesas legislativas establecidas por el Gobierno en su Programa presidencial y en el discurso del 21 de mayo. En dicho estudio se concluye que el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones sólo ha cumplido con el 8% de las promesas¹³⁹, situación que

¹³⁶ Consultado en el buscador de proyectos de Ley, disponible en la plataforma https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx, al 9 de marzo de 2017.

¹³⁷ El sistema de Transporte Público de Santiago (Transantiago) integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público de la ciudad, operados por 7 empresas concesionarias, además de Metro de Santiago. Este sistema se paga a través de un único medio acordado para esto llamado Tarjeta bip!, el que carga cuotas de pago en cualquiera de los puntos de carga distribuidos por la ciudad. www.transantiago.cl (fecha de consulta 9 de marzo de 2017).

¹³⁸ Encuesta de la Universidad Católica Silva Henríquez “Percepción de la población pobre de Santiago sobre servicios básicos y transporte público al año 2015 y visión evolutiva desde el año 2003” [en línea]: http://ww3.ucsh.cl/sala_prensa/noticias_detalle/1490/1/encuesta-ucsh-transantiago-evaluado-con-41 [consulta 9 marzo 2017].

¹³⁹ FUNDACIÓN CIUDADANO INTELIGENTE. 2017. Proyecto “Del Dicho al Hecho 2017”. [en línea]: <https://deldichoalhecho.cl/>

contrasta con el BGI del ministerio, el que destaca tres proyectos de ley y una ley promulgada en dicho periodo, pero que claramente no tienen relación con las promesas del programa de gobierno y los discursos del 21 de mayo, tal como lo señala este estudio que destaca que no se han presentados proyectos de ley en 4 promesas de gobierno.

2.5.3 Evaluaciones de Programas e Instituciones.

La DIPRES utiliza las evaluaciones como una importante herramienta para estimular el desempeño y ayudar a la asignación de recursos. Actualmente, existen cinco tipos de evaluaciones:

- 1- Evaluaciones de Programas Gubernamentales (**EPG**), la cual 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). Iniciada el año 1997.
- 2- Evaluaciones de Impacto (**EI**), su foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi experimentales. Iniciada el año 2001
- 3- Evaluación del Gasto Institucional (**EGI**), 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. Iniciada el año 2002.
- 4- Evaluación de Programas Nuevos (**EPN**), 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. Iniciada el año 2009.
- 5- Evaluación Focalizada de Ámbito (**EFA**), la cual pretende analizar programas en ámbitos específicos que cada una de éstos requiera, junto con aumentar la oportunidad de la entrega de resultados (su duración estimada es de 3 a 4 meses). Iniciada el año 2015.

En el caso de las EPG, EI, EPN y EFA, están orientadas y diseñadas para medir desempeño de programas públicos específicos, mientras que en el caso de EGI tiene su foco puesto en la institución como un todo.

Desde el inicio de las evaluaciones de programas e instituciones en el año 1997, se han realizado un total de 552 evaluaciones, pudiendo desglosarlas en el siguiente cuadro:

CANTIDAD DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES EVALUADAS 1997-2016

Tipo de Evaluación	1997-1999	2000-2005	2006-2009	2010-2014	2015-2016	TOTAL
Evaluación de Programas Gubernamentales EPG	80	94	63	79	38	354
Evaluación de Impacto EI	-	30	41	44	6	56
Evaluación de Gasto Institucional EGI	-	19	18	15	4	121
Evaluación de Programas Nuevos EPN	-	-	5	9	-	14
Evaluación Focalizada de Ámbito EFA	-	-	-	-	7	7
TOTAL	80	143	127	147	55	552

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponible en www.dipres.cl

Sobre este sistema de evaluación, la DIPRES ha establecido algunas conclusiones, señalando: “Si bien existe un alto número de programas e instituciones evaluadas desde la creación del sistema de evaluación, considerando el total de

programas que existe actualmente en Chile (cerca de los 600 programas), este número parece no ser tan alto. Para ponerlo de una manera simple, aún no se alcanza a evaluar todos los programas existentes, lo cual limita una revisión de manera más sistemática y oportuna para la toma de decisiones. En este punto es importante destacar que de todas las líneas de evaluación implementadas por DIPRES, la más corta es la línea EPG, la cual demora cerca de 6 meses en entregar resultados de desempeño. Las otras líneas (EI, EPN y las EGI) superan el año de duración en la gran mayoría de los casos”¹⁴⁰.

Desde el inicio de este modelo de evaluación el año 1997, esta práctica estuvo más bien relacionada a la intención del Poder Ejecutivo de poder generar un mecanismo de acuerdo que pudiera conseguir una aprobación de presupuesto público sin trabas y que permitiera una adecuada interrelación con el Congreso Nacional. Tal como se iniciaron estos procedimientos de control del presupuesto público, enmarcados en los “protocolos de acuerdo”, en este caso para la aprobación del presupuesto del año 1997, por lo que en un principio no existieron modificaciones legales para su incorporación como modelos de evaluación, sin perjuicio que conforme estos fueron evolucionando, se incorporaron distintos tipos de evaluación y se efectuaron las modificaciones legales que permitieron el desarrollo de este sistema.

2.5.3.1 Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG).

Es el primer sistema de evaluación implementado que se basa en el método de matriz marco lógico, el cual identifica objetivos y resultados esperados, determinando la

¹⁴⁰ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2016. Evaluación Focalizada de Ámbito EFA. Santiago: División de Control de Gestión Pública. p. 9.

consistencia del diseño, gestión y los resultados de los programas y políticas gubernamentales de un periodo, que no excede de un año.

Este sistema de evaluación es el más usado por parte de la DIPRES desde el año 1997 y se ha mantenido en el tiempo con un uso constate, siendo destacado por parte del Banco Mundial el que señaló el año 2005 al realizar un estudio de los programas de evaluación:

“El Programa de Evaluación (PE) de la DIPRES es ya un logro notable. La evidencia de otros países, con escasas excepciones, no indica que las prácticas sistemáticas de evaluación hayan sido fáciles de implantar o hayan efectuado una contribución importante para un mejor gobierno. La experiencia de la DIPRES de Chile, descrita y analizada en este estudio, indica que sí se ha conseguido establecer, en relativamente corto tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen. En cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un mar de muchos fracasos, de experiencias interrumpidas, o de éxitos sólo parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo relativo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y la profundización del PE de la DIPRES”¹⁴¹.

Tal como destaca el Banco Mundial, en un inicio se generó un sistema complejo que permitió su implementación de forma eficaz en el tiempo. Para su desarrollo se crea una comisión interministerial, la que es la encargada de supervisar todas las evaluaciones. Entre los miembros de dicha comisión se encuentran representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, de Hacienda y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La DIPRES es la entidad responsable de ejecutar todas las evaluaciones. Este comité tiene entre sus funciones velar por el correcto desarrollo de las evaluaciones,

¹⁴¹ BANCO MUNDIAL. 2005. Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno. Washington D.C. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. p. 31

especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores. Las evaluaciones son realizadas por paneles constituidos generalmente por tres profesionales externos al sector público, quienes tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda. Esta línea de evaluación tiene su origen en el primer “protocolo de acuerdo” suscrito con fecha 20 de noviembre de 1996 para la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 1997, en la cual se consagró el compromiso de evaluar por medio de paneles de expertos independientes 20 programas sociales y/o de fomento productivo en el curso del año, lo que fue llamado como “evaluación de programas gubernamentales”¹⁴². Tal como se señaló, los protocolos de acuerdo se originaron como una fórmula para destrabar el debate legislativo en torno al presupuesto, por lo que estos programas en su inicio más bien fueron muestras de buenas intenciones del Poder Ejecutivo para la marcha del presupuesto, no obstante, esto cambió a partir del año 2003.

¹⁴² SENADO. Chile. “Protocolo de acuerdo para la Ley de Presupuestos año 1997”. Diario de sesiones del Senado de la República de Chile de 21 de noviembre de 1996. Boletín 1.921-05. En dicha sesión que se discutió el presupuesto, podemos encontrar las palabras del Ministro de Hacienda de la época, el señor Eduardo Aninat Ureta que dijo: *“Todos los esfuerzos que se hagan por seguir mejorando y avanzando -- que es la palabra precisa: avanzando-- en materia de evaluación de programas, versus incidencia efectiva; de mejor focalización del gasto, aunque ya lo esté en varias Partidas; de transparencia; de mejorar la información para una adecuada fiscalización, y también en cuanto a aceptar algunos resguardos a las flexibilidades presupuestarias existentes para un mejor manejo de la operatoria misma del Presupuesto Público en sus distintas Partidas, han sido bienvenidos por el Gobierno, por el Poder Ejecutivo, por los sectores de la Concertación y por algunos sectores de la Oposición que vale la pena destacar. Hemos suscrito, en definitiva, después de casi 60 horas de trabajo, en distintas instancias, un protocolo de acuerdo que ayuda a agilizar el tratamiento y despacho del proyecto de Ley de Presupuestos para 1997. Y, a su vez, por la vía de indicaciones y protocolos de acuerdo, se establecen numerosas novedades y avances en términos de los aspectos que estoy mencionando. Y ello se hace en buen sentido, en un sentido contributivo.”* Entre dichas novedades, encontramos esta línea de evaluación del gasto público.

A partir de las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.896, en dicho año se estableció obligatoriamente las diferentes líneas de evaluación del gasto público, donde fueron incorporadas mediante las modificaciones del Art. 52 del DLAFE, siendo dicha información un gestor de datos presupuestarios que debían ser publicados, puestos a disposición del público en general y finalmente remitidos a la comisión mixta de presupuestos para su análisis.

Su reconocimiento jurídico está en el Decreto N° 1.177 del Ministerio de Hacienda de fecha 5 de febrero de 2004, llamado “Reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas”. Este, en su Art. 2 señala: “Establécense las siguientes líneas de evaluación: a) Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): utilizará la metodología de marco lógico, centrándose en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos sobre la base, principalmente, de antecedentes e información existentes. La evaluación deberá considerar, al menos, los siguientes focos o ámbitos: justificación del programa; su diseño; los principales aspectos de organización y gestión; y los resultados o desempeño en términos de eficacia, eficiencia y economía. Sobre el análisis de los ámbitos señalados la evaluación deberá elaborar conclusiones y recomendaciones”. Podemos destacar en dicho artículo que se incorporan de modo explícito en este decreto los términos de control basados en la eficiencia, eficacia y economicidad, lo que es un parámetro de importancia para establecer métodos de control.

En términos de control, a partir de los datos entregados por esta herramienta de evaluación, tal como lo establece el Decreto N° 1.177 del 2004, el Comité Interministerial debe propender a que los organismos públicos evaluados conozcan las conclusiones de

estas evaluaciones y se adopten las medidas adecuadas para el desarrollo de los programas del gobierno. En este sentido el Art. 1 del Decreto N° 1.177 establece que la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y metas, es realizado de forma exclusiva por el Poder Ejecutivo, lo que ratifica la tesis que a partir de la dictación del DLAFE existe un recelo en la intervención de organismos externos en el control del presupuesto público, basado en la preponderancia del Poder Ejecutivo en el manejo de los recursos por sobre otros poderes del estado, por lo que siempre existirá un componente político en la determinación de qué programas serán evaluados y cómo se harán las correcciones. Las conclusiones establecidas sobre los programas evaluados se revisan año tras año, pero a modo de resumen podemos señalar las siguientes:

“1.- Ajustes menores: Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.

2-. Modificaciones en el Diseño y/o procesos de gestión interna del programa: Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).

3-. Rediseño sustantivo del programa: Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.

4-. Reubicación institucional: Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.

5-. Finalización o reemplazo íntegro del programa: Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica

extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias”¹⁴³.

En estas categorías y los programas evaluados encontramos una valiosa información para la adecuación de las políticas públicas evaluadas, así como un conjunto de recomendaciones que abordan cada una de las observaciones detectadas. Claramente esta información emana de un organismo técnico, compuesto por consultores externos, por lo que el Gobierno aun cuando no está obligado a un cambio sustancial de la política evaluada, sí se ha establecido en la práctica una buena forma de control sobre la gestión de los programas gubernamentales evaluados a través de recomendación y compromisos que la DIPRES revisa y que posteriormente remite al poder Legislativo para que sean incorporados el proceso de formulación de la Ley de Presupuesto año tras año.

Entre los años 1997 y 2016 se encuentra 355 programas evaluados, siendo un 64% de ellos observados con alguna deficiencia o con sugerencia de reestructuración. Entre ellos destacamos 13 programas que en dichos años fueron declarados de “finalización o reemplazo íntegro del programa”, según el siguiente detalle:

¹⁴³ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2007. Evaluación de Programas Públicos, resultados del proceso 2007, Presentación de Alberto Arenas como director de DIPRES ante el Congreso Nacional. agosto 7 de 2007.

Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad	EPG	2002	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Servicio de Gobierno Interior	Reubicación Institucional
Crédito Pignoraticio y Prenda Industrial sin Desplazamiento	EPG	2002	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Crédito Prendario	Reubicación Institucional
Relaciones Familiares (Ex Programa de Información y Orientación en Asuntos Familiares)	EPG	2003	Ministerio de Planificación	Servicio Nacional de la Mujer	Reubicación Institucional
Dirección de Comunidad para Chilenos en el Exterior	EPG	2004	Ministerio de Relaciones Exteriores	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior	Reubicación Institucional
Obras en Espacios Públicos Patrimoniales	EPG	2004	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Reubicación Institucional
Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica. Subprograma de Tecnologías de Información	EPG	2005	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Secretaría y Administración General de Economía	Reubicación Institucional
Programa Iniciativa Científica Millenium	EPG	2006	Ministerio de Planificación	Subsecretaría de Planificación	Reubicación Institucional
Programa de Reforma y Modernización del Estado	EPG	2007	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Secretaría General de la Presidencia de la República	Reubicación Institucional
Programa de Prevención y Control de la Contaminación	EPG	2008	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Comisión Nacional del Medio Ambiente	Reubicación Institucional
Programa de Recursos Naturales y Biodiversidad	EPG	2008	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Comisión Nacional del Medio Ambiente	Reubicación Institucional
Programa País de Eficiencia Energética	EPG	2008	Ministerio de Minería	Comisión Nacional de Energía	Reubicación Institucional

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.dipres.cl

También encontramos 11 programas que requieren una “Reubicación Institucional”, según el siguiente detalle:

Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes	EPG	2001	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa Proyecto Montegrande	EPG	2001	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular	EPG	2001	Ministerio de Bienes Nacionales	Subsecretaría de Bienes Nacionales	Reemplazo Íntegro o Finalización
Formación para la Apropiación Curricular (ex Programa Perfeccionamiento Fundamental (PPF)	EPG	2002	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Reemplazo Íntegro o Finalización
Pro Rural	EPG	2002	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Reemplazo Íntegro o Finalización
Fomento a la Inversión Privada	EPG	2003	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Corporación de Fomento de la Producción	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa de Segmentación Penitenciaria	EPG	2003	Ministerio de Justicia	Gendarmería de Chile	Reemplazo Íntegro o Finalización
Aplicación Limpieza de Calles	EPG	2005	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Gobierno Regional Región Metropolitana de Santiago	Reemplazo Íntegro o Finalización
PROFIM II (Extensión)	EPG	2005	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa de Capacitación a Microempresas y Trabajadores Independientes	EPG	2007	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa de Educación Extraescolar	EPG	2009	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa de Desarrollo Indígena	EPG	2010	Ministerio de Planificación	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Reemplazo Íntegro o Finalización
Programa proyectos de mejoramiento educativo	EPG	2010	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Reemplazo Íntegro o Finalización

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.dipres.cl

En materia de control del gasto público, este sistema de evaluación de programas es un modelo que debe ser utilizado y que destaca por su continuidad en el tiempo, además que permite establecer con detalle y con criterios estandarizados una evaluación objetiva que entrega datos y resultados comparables y medibles a través del tiempo, lo que debe ser ponderado y considerado para efectos de la creación o el establecimiento de una sistema de evaluación externo del gasto público, no sólo por los métodos utilizados, sino porque contempla de forma expresa un análisis sobre la eficiencia, eficacia y economicidad de los programas evaluados.

2.5.3.2 Evaluaciones de Impacto (EI)

Este sistema de evaluación surge como medida a la carencia de información sobre los resultados finales y de “impacto” en los beneficiarios de los programas públicos, ya que los EPG se enfocan en el resultado de las políticas públicas en general midiendo los servicios o productos que entregan, pero no analizan los resultados sobre los beneficiarios de dichas políticas, lo que es medible claramente sólo una vez transcurrido un específico periodo de tiempo, de por lo menos un año.

Como el resto de los programas de evaluación, este no fue creado vía legislación ordinaria, sino mediante un “protocolo de acuerdo” para la Ley de Presupuestos del año 2001. Dicho protocolo señaló expresamente que se realizarían dos evaluaciones que consistirán en estudios en profundidad sobre Impacto de programas públicos,

designándose el análisis de los programas de promoción deportiva de la DIGEDER y el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.¹⁴⁴

Legalmente las evaluaciones de impacto fueron reconocidas por el Decreto N° 1.177 de 2004 del Ministerio de Hacienda, que señala en su Art. 2 letra b):

“Línea de Evaluación de Impacto de Programas: aplicará instrumentos de recolección de información primaria e investigación en terreno, si es necesario, y utilizará los modelos analíticos que se requieran. La evaluación deberá considerar, al menos, los siguientes focos o ámbitos: resultados en términos de eficacia a nivel de productos, resultados intermedios y resultados finales; uso de recursos en términos de eficiencia y economía, y mediciones globales del desempeño. Sobre el análisis de los ámbitos señalados la evaluación deberá elaborar conclusiones y recomendaciones”.

Conforme lo anterior, las “EI” se enfocan en medir los resultados finales mediante el impacto de estos en los beneficiarios con metodologías cuasi experimentales, con aplicaciones variables en atención a la naturaleza de la medición, en la que influyen factores de tiempo, distancia, localidad, económicos, entre otros, los que determinan el cálculo de los resultados. Este tipo de evaluación nos entrega herramientas que puestas a disposición tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo genera cambios en los programas públicos y entrega una valiosa información de cómo un estudio acabado y de largo plazo puede demostrar los impactos de diferentes políticas públicas. Como sus resultados son a largo plazo, podemos destacar que de los 124 programas evaluados, tenemos resultados medibles desde su inicio el año 2001 al 2014, pero desde su inicio, claramente las “EI” fueron aumentando, desde 7 el año 2006 a 14 el año 2010, pero en los últimos años dado complejidad, han ido disminuyendo, ya que el año 2014 se comprometieron sólo 3 evaluaciones (Subsidio al Agua Potable y Alcantarillado (SAP),

¹⁴⁴ Protocolo Ley de Presupuestos año 2001, firmado el 10 de noviembre de 2000, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la tramitación de la Ley de Presupuestos año 2001.

Transferencia Monetaria Condicionada Subsidio Único Familiar y Asignación Familiar/Maternal, SERCOTEC) y para el año 2015 se registra comprometido en el protocolo de acuerdos 26 programas, pero en la página web de la DIPRES sólo se contempla la “EI” a los programas del Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación de Consumo de Drogas y Alcohol. Esta diferencia da un ámbito de acción para una nueva institucionalidad de control del gasto público, toda vez que de los valiosos datos obtenidos y generados por organismos externos del Poder Ejecutivo, deben ser analizados en su conjunto para poder ser procesados e incorporados al ciclo presupuestario, situación que aun cuando se realiza por parte de la DIPRES, es claro que los organismos receptores de estos datos, ya sea el Poder Legislativo u otro, no cuenta con las herramientas de análisis que permitan acciones concretas con dichos datos.

2.5.3.3 Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI)

Este tipo de evolución está enfocado a un análisis global de los gastos de los ministerios y servicios públicos, siendo llamada en un principio “Evaluación Comprehensiva del gasto”. Su objetivo principal es evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de cada institución. Su origen está dado en la tramitación de la ley de presupuesto del año 2002, ya que en el “Protocolo de Acuerdo” para el despacho de la ley de presupuesto de dicho año, firmado el 7 de noviembre de 2001, se estableció:

“En el año 2002 se elaborará una metodología de revisión comprehensiva e integral del gasto, evaluando el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un ministerio. Dicha revisión será efectuada por un equipo técnico multidisciplinario, el que propondrá medidas de optimización en el uso de los recursos institucionales. La metodología será elaborada con asistencia

técnica externa y se aplicará experimentalmente en 2002 al Ministerio de Agricultura”¹⁴⁵.

Este tipo de evaluación no está incorporada en los textos legales, siendo esta práctica institucionalizada mediante los protocolos de acuerdo y su desarrollo está comprometido por la DIPRES en los distintos ejercicios presupuestarios. Este método tiene como referencia las evaluaciones de gasto ocupadas por el Reino Unido y el diseño de planificación y control de gestión del PMG, desarrollándose en evaluación de 12 meses por parte de entidad externas.

En estos últimos 20 años de aplicación de la EGI, tenemos 54 instituciones evaluadas. Entre los años 2010 y 2017 se han comprometido por parte de los Protocolos de Acuerdo de los años 2010, 2011, 2013 y 2015 un total de 22 instituciones, donde se cuenta con 11 resultados de dichas evaluaciones en las cuales se realizan recomendaciones focalizadas, sin estándares comunes como en las EPG, por lo que sus resultados generan compromisos entre el servicio evaluado y la DIPRES, lo que implica nuevamente que el mismo Poder Ejecutivo es el encargado de la corrección de las observaciones y conclusiones que emanan de las EGI.

2.5.3.4 Evaluaciones de Programas Nuevos (EPN)

Esta línea de evaluación fue creada por la DIPRES con el objeto de potenciar el sistema de evaluación y control de gestión con estándares internacionales desde el inicio

¹⁴⁵ Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2002. [en línea]: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/7712>

de los programas. Fue incorporada en el protocolo de acuerdo para la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 2009, proponiendo la evaluación de 6 programas.

Como se observa, no implicó una reforma legal y la DIPRES se amparó en sus facultades contenidas en el Art. 52 del DLAFE, señalando como justificación para la aplicación de esta evaluación la evasión del prejuizgamiento de políticas públicas que, al ser analizadas desde su inicio, los evaluadores podrían acceder a datos de mejor calidad, al poder contrastar el origen de las policiacas públicas, sus intenciones y los verdaderos resultados que se generan en su desarrollo.

Así el acta de Reunión del Panel Asesor Internacional para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del 23 de septiembre de 2008 señaló a propósito del EPN:

“Hay dos ideas principales detrás de este nuevo paso. En primer lugar, habrá un énfasis en el uso, cuando ello sea posible desde un punto de vista lógico y político, de evaluaciones de impacto basadas en diseños experimentales que utilicen la asignación aleatoria del tratamiento para la construcción de grupos de control. Este enfoque produce resultados relativamente claros y robustos que pueden ser usados para evaluar y mejorar de manera directa las políticas actuales. En segundo lugar, habrá un esfuerzo para edificar el proceso de evaluación en las etapas tempranas del diseño de la política. Esto tiene la obvia ventaja de permitir que el proceso de evaluación retroalimente el diseño en un punto en el que las políticas son susceptibles de cambio. Además, es a menudo políticamente más fácil implementar evaluaciones basadas en diseños aleatorizados cuando éstas se plantean tempranamente en el ciclo de vida de una política”¹⁴⁶.

¹⁴⁶ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, 2008. Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2009. Santiago: Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda. Anexo V.1 p. 155.

Este tipo de evaluación ha ido disminuyendo a partir del 2012 hasta el año 2017, pues no se ha ejecutado ninguna evaluación de este tipo ni ha sido comprometido en los proyectos de Ley de Presupuestos de desde el año 2013 en adelante.

2.5.3.5 Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA)

A partir del año 2015, en un proceso piloto se crea por parte de la DIPRES una nueva línea de evaluación, la que complementa las anteriores con el objetivo fundamental de analizar programas en ámbitos específicos en que cada programa requiere, con una duración definida de tres a cuatro meses, para aumentar la oportuna de entrega de resultados de forma previa y así ser incorporados en el proceso de ejecución presupuestaria.

Su propuesta se encuentra en el proceso de formulación del presupuesto del año 2016 con dos principios: una mirada más focalizada y la entrega de resultados con mayor oportunidad y flexibilidad, destacando lo señalado por el Director de Presupuestos en el Informe de Finanzas Públicas para el año 2016: “Estos principios orientadores surgen de una revisión de la actual oferta de instrumentos de evaluación de Dipres, las demandas de los tomadores de decisiones, así como también, de los desafíos que presenta el dinamismo de las políticas públicas actuales, donde se requiere tener una herramienta alternativa que permita entregar resultados robustos sobre preguntas a áreas específicas del accionar de los programas de manera oportuna para la toma de decisión”¹⁴⁷.

¹⁴⁷ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, 2015. Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016. Santiago: DIPRES, Ministerio de Hacienda. p. 106.

Destacamos que esta nueva línea de evaluación no tiene un origen legal o de los protocolos de acuerdo del año 2015, sino más bien es una formulación propia de la DIPRES con miras de incorporar nuevos procesos de evaluación, que complementa las actuales, y que incorpora tres focos que analizan con detalles de las políticas públicas evaluadas, que son los costos, la implementación y el diseño de estrategias de dichas políticas. Este tipo de evaluación incorpora un foco de análisis de “costo”, que implica una información vital para los programas evaluados y que no necesariamente son ponderados por los servicios públicos. En este sentido la DIPRES señala sobre esta línea de evaluación: “El producto final en esta etapa corresponde al cálculo de los costos unitarios efectivos de producción, el cálculo de la productividad media del factor de producción más importante (normalmente las personas que laboran en el programa), y el cálculo de los tiempos (desagregados por etapas) requeridos para la provisión. Junto con ello, se incluyen aquellas particularidades del programa que afectarían el costo y oportunidad de abastecimiento de los insumos y del producto final, como por ejemplo características de la región (según corresponda)”¹⁴⁸.

A la fecha no existen resultados publicados de este tipo de evaluación, pero demuestra claramente el interés de la DIPRES de innovar en el método de las evaluaciones ex – post del presupuesto público, con miras a perfeccionar cada día más este sistema con miras a la entrega de estos datos a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional para que sean incorporados año tras año al proceso de discusión del presupuesto público

¹⁴⁸ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, 2016. Evaluación Focalizada de Ámbito EFA. Santiago: Departamento de Evaluación de Programas Públicos, División de Control de Gestión Pública. pp. 13-14

2.5.3.6 Recomendaciones y Compromisos producto de las Evaluaciones EPG, EGI, EI, EPN, EFA.

Todas estas evaluaciones culminan en recomendaciones y observaciones que se manifiestan en los informes finales que entregan los distintos evaluadores, los que son publicados en la página web de la DIPRES y puestos en conocimiento del Poder Legislativo por medio de la Comisión Mixta de Presupuestos y de los jefes superiores de los servicios públicos evaluados.

Posterior a ello, los profesionales de los servicios públicos evaluados en conjunto con al DIPRES, definen compromisos instituciones, que abordan las observaciones y recomendaciones resultantes de las diferentes evaluaciones realizadas, señalando estos compromisos cómo tomaran en cuenta las recomendaciones realizadas y los plazos que se establecerían para ello. Finalmente es la misma DIPRES la que realiza una revisión del cumplimiento de los compromisos institucionales, calificando el grado de efectividad y cumplimiento de los mismos. Dicha revisión se materializa en dos momentos del año: una el 30 de junio, para la formulación del próximo proyecto de Ley de Presupuestos, y otro el 31 de diciembre de cada año, con motivo de la presentación del Balance de Gestión Integral (BGI) de cada institución pública. El resultado de este seguimiento por fines de transparencia es publicado en el sitio web de la DIPRES e informado al Poder Legislativo.

La misma DIPRES ha realizado un análisis del cumplimiento de los compromisos, informado de ello año tras año en los informes de finanzas públicas que expone en el Poder Legislativo, destacando para el informe del año 2017 que de un universo de 275

programas y 40 instituciones que los han establecido (que totalizan 5.268 hasta el 30 de junio de 2016), se ha cumplido completamente el 97%, y en forma parcial el 1%. Asimismo 246 programas y 33 instituciones han egresado del seguimiento en el período 1999-2015, habiendo cumplido por lo tanto con los compromisos adquiridos¹⁴⁹.

Este tipo de compromisos es lo que manifiesta de forma clara que se hace necesario un sistema de control del presupuesto público externo del Poder Ejecutivo, puesto que del análisis que realizan las entidades externas, los resultados pasan nuevamente a la DIPRES, siendo esta institución en conjunto con los servicios públicos evaluados, lo que monitorean y determinan el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por estos, información que es remitida al Poder Legislativo y analizada por la Comisión Mixta de Presupuestos a través de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, pero que carece esta de potestad para un seguimiento acabado del total de los compromisos, teniendo presente que cada años son variados y diversos en número. (Por ejemplo, para el año 2015 existieron 51 compromisos y para el año 2005 fueron 744 compromisos). Al final ocurre que los compromisos generados a partir de los resultados de las evaluaciones son analizados desde el punto de vista jurídico, por la misma institución que los ordena, crea, desarrolla y administra, careciendo estos un punto de vista objetivo, que se demuestra por los exitosos que son sus resultados (un 97% según datos de la DIPRES).

Para esta tesis es fundamental que las evaluaciones deben ser independientes, requisito que se cumple en los distintos tipo de evaluaciones (EPG, EI, EGI, EPN, EFA)

¹⁴⁹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, 2016. Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017. Santiago: DIPRES, Ministerio de Hacienda. p. 80.

ya que son ejecutados por organismos externos de la DIPRES, pero la evaluación de los compromisos asumidos por los distintos organismo públicos, pasa a ser nuevamente analizados por la DIPRES y a esta le corresponde integrar dichos resultados al proceso presupuestario, por medio de remisión de Oficios a la Comisión Mixta de Presupuestos, lo que carece de las facultades, personal y atribuciones para profundizar en los datos remitidos por las razones que serán analizadas posteriormente.

2.5.4 Mecanismos de Incentivo Institucional.

Los mecanismos de incentivo de institucional están relacionado principalmente al incentivo en las remuneraciones de los funcionarios públicos y a instrumentos de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, establecidos a través de diferentes leyes y normativas. Su objetivo es mejorar la gestión de las instituciones mediante el pago de un incremento de remuneraciones ligados al cumplimiento de objetivos y metas. Entre los principales mecanismos se encuentran el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y la Ley Médica

2.5.4.1 Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

Este programa tiene un origen generado de un acuerdo entre el Gobierno de la época y la Asociación Nacional de Funcionarios Fiscales (ANEF) en 1998, para lograr un mecanismo de incentivo institucional reflejado en las remuneraciones que estuviera relacionado con el cumplimiento de objetivos. Así se dicta la ley N° 19.553 llamada “Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica”. Dicha ley estableció la fórmula para establecer los objetivos de cada servicio, a través de un

reglamento e instituyó que los programas de mejoramiento deberían ser aprobados anualmente por los ministros del Interior, Hacienda y Secretaria General de la Presidencia. El incentivo de las remuneraciones era para todos los trabajadores que perteneciera a la planta, contrata de los servicios públicos y a los contratados conforme el Código del Trabajo según se detalla el Art. 2 de dicha ley. En su origen este programa tiene objetivos de gestión para los servicios públicos, comprometiendo tanto un PMG anual como un incentivo al desempeño colectivo, que una vez cumplidos dan a los funcionarios un incremento a sus remuneraciones. Desde el año 2014, los PMG son aplicados en un total de 194 instituciones y a más de 87 mil funcionarios. A partir de 2012 el incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanzó 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%. En un principio esta modalidad fue cuestionada, porque al poco andar de este mecanismo, los objetivos y metas de gestión eran formulados por los mismos servicios públicos, orientándola a cumplimiento de metas de procedimientos rutinarios que realizaban los mismos servicios, siendo además evaluados por las mismas instituciones, convirtiéndose al final en un incentivo remuneratorio más que en un método de incentivo a la mejora de la gestión de los servicios públicos involucrados. En este sentido la DIPRES señaló: “este diseño del PMG no cumplía con los principios básicos que debía poseer un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional: ser pertinente a áreas relevantes de gestión, simple y comprensible, participativo, flexible a

las particularidades de cada institución, y con cumplimiento verificable, razón por la cual a partir de 2000 se rediseñó¹⁵⁰.

Este rediseño implicó reformas legales por medio de la Ley N° 19.618 del año 1999, Ley N° 19.882 del año 2003, la emisión del Reglamento PMG, vía Decreto N° 475 del Ministerio de Hacienda de fecha 4 de enero de 2006, Ley N° 20.212 del año 2007, y la emisión del nuevo Reglamento PMG, vía Decreto N° 334 del Ministerio de Hacienda de fecha 14 de marzo de 2012. Un avance importante con las modificaciones, fue que a partir del año 2005 se inició un proceso de certificación bajo la norma ISO 9001¹⁵¹ de los sistemas de gestión de los PMG. La incorporación de esta normativa es relevante por efectos de control de actores externos al Poder Ejecutivo, en la medida que se basa en requisitos técnicos establecidos en base a normas internacionales, que dan parámetros de comparación objetivos entre los datos analizados.

Desde el punto de vista jurídico, los PMG establecen un sistema de pesos y contrapesos entre los servicios públicos y el Comité interministerial (constituido por el Ministro de Hacienda, Ministro del Interior y Secretario General de la Presidencia) que representa los intereses del Poder Ejecutivo que pasan a ser los incentivos que el gobierno quiera realizar en su periodo presidencial. En este sentido, el Art. 6 de la Ley N° 19.553 establece que los jefes superiores de los servicios públicos presentan una propuesta de PMG a cada ministerio que dependa, y el comité interministerial aprueba

¹⁵⁰ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.2009. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Chile: División de Control de Gestión. p. 15.

¹⁵¹ Las normas ISO son elaboradas por la Organización Internacional para la Normalización (ISO), determina los requisitos para un Sistema de Gestión de la Calidad, que pueden utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, sin importar si el producto o servicio lo brinda una organización pública o empresa privadas, cualquiera que sea su tamaño, para su certificación o con fines contractuales y actuales. La norma ISO 9001 contiene requisitos de modelos de gestión.

vía decreto año tras año. Los mecanismos de control y procedimiento de evaluación del cumplimiento de los PMG la misma ley los delega en un reglamento, que en este caso el que rige es el Decreto N° 334 del Ministerio de Hacienda de fecha 14 de marzo de 2012. Dicho decreto en su título IV establece los procedimientos de evaluación del grado de cumplimiento y en sus artículos 21 y 22 los mecanismos de control del cumplimiento de los PMG. El Art. 21 establece a los jefes superiores de los servicios públicos la función de control de gestión del cumplimiento de los PMG comprometidos y el Art. 22 establece la obligación a cada ministro del ramo en proporcionar instancias técnicas de apoyo a los distintos servicios públicos. Cabe destacar además que da un rol a las auditorías internas de cada servicio para que sean garantes de la información entregada al comité interministerial.

En materia de control en este caso nos encontramos nuevamente con la figura de que el Poder Ejecutivo tiene un sistema que no permite la intervención de organismo externos, teniendo en cuenta además que el éxito de los cumplimientos de los PMG por parte de los organismos públicos han desvirtuado desde su origen su finalidad, estableciendo claramente en la práctica un incremento remuneratorio que difícilmente puede verse comprometido y menos eliminado sin una dura respuesta de parte de los funcionario públicos, los que tienen un rol preponderante tal como lo establece el Art. 23 del Reglamento, que señala un tipo de “consulta” a las asociaciones de funcionarios. Dichos PMG son conocidos claramente por dichas asociaciones y estos influyen la formulación de los mismos desde su inicio, lo que ratifica la doble función del ejecutivo en estas materias, cual es de formular, evaluar y verificar los compromisos establecidos en los PMG.

2.5.4.2 Ley N° 19.664 que establece Normas Especiales para Profesionales Funcionarios que indica de los Servicios de Salud y modifica la Ley N° 15.076.

La ley N° 19.664 tuvo su origen en un acuerdo entre Ministerio de Salud con los Colegios Profesionales de los gremios Médico; de Químicos Farmacéuticos; de Bioquímicos y de Cirujano Dentistas con el objetivo de mejorar las remuneraciones mediante metas de gestión local. La misma ley estableció que los funcionarios de la salud tienen derecho a percibir una bonificación por desempeño colectivo institucional, cumplimiento de metas y de programas acordados con la Dirección del respectivo Servicio de Salud. La evaluación del cumplimiento de los compromisos se realiza sobre la base de la información enviada por los Servicios de Salud, a más tardar el primer semestre del año calendario siguiente, sobre la ejecución de los mismos. Conforme al Art. 37 de dicha ley, el Ministro de Salud calificará las metas contenidas en los respectivos convenios, y ejercerá el control y practicará la evaluación del cumplimiento de las mismas, señalando que dicha evaluación que será de dominio público.

El reglamento de la Ley N° 19.664, el Decreto N° 849 del año 2000 del Ministerio de Salud, establece en su párrafo 5° el control y evaluación de las metas, destacando que el Ministerio de Salud remitirá a la DIPRES el grado de cumplimiento de las metas. Claramente en este caso, en materia de control del gasto público, el incentivo remuneratorio está siendo evaluado por la misma institución que analiza y determina la gestión a evaluar, lo que genera esta distorsión de que no exista un organismo externo de control del cumplimiento de dichas metas, destacando que en esta materia la DIPRES es un agente informativo y no revisor de los informes remitidos.

2.5.4.3 Metas de Eficiencia Institucional (MEI)

Este instrumento fue incorporado con la Ley N° 20.212. Esta ley tuvo su origen en un acuerdo entre el gobierno y la ANEF, con el objetivo de modernizar el aparato público mediante incentivos remuneratorios a los funcionarios asociados al cumplimiento de metas y objetivos de gestión, así como profundizar la carrera funcionaria. En dicho contexto además se incorporaron 16 nuevas instituciones públicas que no disponían previamente este tipo de incentivo, denominado el mismo como “metas de eficiencia institucional” (MEI). El MEI para el año 2017 se aplica a las instituciones siguientes: Fiscalía Nacional Económica, Instituto Nacional de Propiedad Industrial, Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Casinos de Juego, Superintendencia de Educación, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

La Ley N° 20.212 establece que dichos servicios deberán comprometer anualmente MEI especificando a lo menos la misión institucional, objetivos estratégicos, metas de eficiencia en la calidad de sus servicios y metas anuales de gestión con indicadores que midan su grado de cumplimiento. El Art. 9 de esta ley establece la creación de las instancias técnicas necesarias para controlar y evaluar el desarrollo de las MEI y el cumplimiento de los objetivos comprometidos por las instituciones. Dispone que un reglamento determinará los procesos de análisis y evaluación de los cumplimientos de los MEI que en este caso es el Decreto Supremo N° 1687 de 2007 del Ministerio de Hacienda.

Dicho reglamento en su Art. 22 establece a la DIPRES en un rol preponderante, este Art. la designa como Secretaría Técnica y pasa a ser la entidad que supervigila el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las MEI. En este caso, en relación al control del presupuesto público en atención a las metas de gestión de la MEI, es posible destacar que los programas marcos y las áreas de mejoramiento y objetivos a medir están enfocados al análisis de la gestión en recursos humanos, la administración financiera contable, calidad del servicio de atención de público, planificación y control de gestión y la sustentabilidad. De dichos datos, para efectos del control de presupuesto público, se observa nuevamente que aun cuando se conformen paneles de expertos de cada ministerio asociado al área respectiva, y la gestión que realiza de monitoreo y evaluación el Departamento de Gestión Pública de la División de Control de Gestión Pública de la DIPRES, los resultados de dichas evaluaciones son analizadas por el mismo Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Hacienda y aun que estos resultados se incorporen en la formulación del presupuesto año tras año y sean remitidos a Congreso Nacional para su análisis, otros organismos carecen del conocimiento técnico para evaluar de manera independiente los resultados que dichos paneles exponen.

2.5.4.4 Metas de Eficiencia Institucional y colectivas del Poder Judicial

Incorporada por la Ley N° 20.224 del año 2007, esta modificó la Ley N° 19.531 relativa a las remuneraciones de los funcionarios del Poder Judicial. La historia de la ley N° 20.224 señala que entre sus objetivos era establecer nuevos mecanismos de control de la gestión del Poder Judicial. En la misma lógica que los métodos de incentivos remuneratorios de los funcionarios públicos, las instituciones del Poder Judicial formulan

metas institucionales sobre la base de un Programa Marco aprobado por la Comisión Resolutiva Interinstitucional (en este caso compuesta por un Ministro de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia o quien designe, el Ministro de Hacienda o quien designe y dos representantes de asociaciones gremiales del Poder Judicial). Dicho Programa Marco establece las áreas estratégicas, sistemas y objetivos de gestión, con sus correspondientes metas, prioridades y medios de verificación, sobre los cuales las instituciones formulan sus compromisos, los que son refrendados en un acuerdo anual que suscriben los representantes de la comisión resolutiva interinstitucional. La evaluación del cumplimiento de las metas de eficiencia institucional y colectiva le corresponde a una entidad externa, que es contratada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. La Comisión Resolutiva Interinstitucional debe aprobar los términos de referencia para esta contratación y seleccionar a la empresa evaluadora externa. El Decreto N° 913 de 2008 del Ministerio de Justicia que aprueba el Reglamento para la aplicación del incremento establecido en el Art. 4 bis de la Ley N° 19.531 dispone en su Título IV la forma de evaluación el grado de cumplimiento, señalando las formas en que la entidad externa debe entregar sus informes. En su Art. 19 establece el mecanismo de reclamación sobre la evaluación efectuada por la entidad externa, y que la comisión interministerial resolverá la apelación de la misma.

Nuevamente como crítica y como justificación de la necesidad de un organismo de evaluación externo del Poder Ejecutivo del gasto público, se observa que en este sistema la evaluación está dada por un órgano externo licitado, sin embargo la apelación a dicha evaluación vuelve al organismo interesado, en este caso un grupo interministerial compuesto en su mayoría en miembros del Poder Judicial, por lo que no tendría

estímulos para propender a una correcta gestión, sino más bien para a fallar a favor de los intereses propios de la institución. Acá se ve claramente que se confunde la idea de control de gestión más bien a una autoevaluación, lo que carece de la objetividad necesaria para entregar datos que realmente tender a una mejor utilización del recurso humano de los servicios públicos, en este caso del Poder Judicial.

2.5.4.5 Convenio de Gestión institucional del Ministerio Público.

Este incentivo remuneratorio asociado a la gestión institucional del Ministerio Público tiene su origen consenso entre el Gobierno y dicho organismo, ya que previamente se había incorporado a los funcionarios del Poder Judicial un incentivo remuneratorio, quedando fuera el Ministerio Público, el cual aun cuando poseía un sistema de incentivo (Ley 19.640) este quedaba al arbitrio del Fiscal Nacional y contemplaba otra escala remuneratoria. Uno de los objetivos fue rediseñar los bonos de gestión que tenía el Ministerio Público, vinculándolos a metas de gestión institucional, mejorando su sistema de formulación y evaluación para que estos pasarán a ser concordadas anualmente con el Ministerio de Hacienda y sometidas a la evaluación de una entidad externa. Al igual que en el Poder Judicial, la evaluación del cumplimiento de los Compromisos de Gestión Institucional es realizada por una entidad externa, que en este caso es contratada a través de licitación pública por la Dirección de Presupuestos. Nuevamente se observa que el informe emitido por la entidad externa pasa a ser evaluado en conjunto entre el Ministerio Público y el Ministerio de Hacienda, tal como lo señala el Art. 14, donde dichas entidades emiten un informe y señalan el grado de cumplimiento de los acuerdos.

Tal como se ha señalado, estos incentivos remuneratorios, que son una fórmula de control del gasto público, al formularse bajo el alero de modelos de gestión, muestran una vez más que los procesos de análisis de sus resultados al ser realizados por los mismos organismos evaluados, no generan el efecto deseado, sino más bien pasan a ser una medida de auto cumplimiento de las propias metas establecidas. La falta de evaluación de un organismo público externo de las metas del Ministerio Público ha sido fuertemente cuestionadas, y ha sido señalado a partir de la adulteración de registros en la Fiscalía Metropolitana Centro Norte el año 2013¹⁵², pero hasta la fecha no existe alguna modificación en dicho sentido.

2.5.4.6 Ley N° 20.723 que modifica la Ley N.º 19.803, que establece una asignación de mejoramiento de la gestión municipal.

Dicha ley tuvo por objetivo modificar la ley N° 19.803 que establece una asignación de mejoramiento a la gestión municipal para equiparar las remuneraciones de los funcionarios municipales, con los demás funcionarios públicos que ya recibían los incentivos de la ley 19.553 (PMG). En esta ley queda de manifiesto que el objetivo no es el cumplimiento de mejorar la gestión propiamente tal, sino más bien fue una fórmula para poder equiparar las remuneraciones entre funcionarios públicos y funcionario públicos municipales, destacando que la misma historia de la ley N° 20.723 señala: “con la intención de equiparar las remuneraciones base entre funcionarios municipales y de nivel central (homologadas tras la dictación de la Ley N° 20.624), y la asignación de

¹⁵² LA TERCERA. 2013. Tribunal condena a Fiscalía Nacional por acoso y fallo evidencia “ajustes” en metas de gestión. [en línea]. 29 de enero de 2013. <http://www.latercera.com/noticia/tribunal-condena-a-fiscalia-nacional-por-acoso-y-fallo-evidencia-ajustes-en-metas-de-gestion/>. [consulta: 23 marzo 2017].

mejoramiento de la gestión municipal con la de modernización que perciben estos últimos (según EUS); se dispone que en caso alguno los funcionarios municipales podrán percibir una renta bruta mensual mayor que la que un par de ministerios y servicios (igual grado y estamento) perciben¹⁵³.

En este caso la función evaluadora corresponde al Concejo Municipal el cual determina el grado de cumplimiento de las metas de gestión, destacando que cada municipalidad genera su propio reglamento, no existiendo estándares mínimos conforme a la ley.

2.5.4.7 Incentivo por la Calidad de Servicio, Registro Civil e Identificación.

El caso de Registro Civil e Identificación y sus incentivos remuneratorios es una muestra de cómo un sólo servicio público al poseer el monopolio del registro estatal y público de datos sensibles para la ciudadanía puede, por medio de distintos métodos de presión, obtener legislación específica que promueva incentivos remuneratorios vinculados a la gestión. No obstante, debido a que los incentivos son propuestos y consensuados por los interesados, no generan los impactos de gestión originales deseados.

En este sentido tenemos las leyes números 20.342, 20.574 y la 20.934 que demuestran de forme empírica lo señalado anteriormente. La ley N° 20.342 del año 2009 establece una bonificación remuneratoria por calidad de satisfacción al usuario a los funcionarios del Registro Civil, la Ley N° 20.754 del año 2014 aumentó la bonificación

¹⁵³ Historia Ley N° 20.723, Mensaje de fecha 19 de noviembre de 2013. N°263-361, Boletín N° 9.159-05

remuneratoria por calidad de satisfacción de los usuarios de la ley anterior y la ley N° 20.934 del año 2016 estableció asignación de productividad para el personal de planta y a contrata del servicio de Registro Civil e Identificación.

En su origen, este sistema de incremento en las remuneraciones está dado por las movilizaciones del año 2008 por parte de la Asociación de Funcionarios del Registro Civil e Identificación (ANERCICH), que culminaron con un acuerdo con el gobierno y dicha asociación, finalizado con la dictación de la Ley N° 20.342. Posteriormente el año 2013 nuevamente hay una movilización de la ANERCICH que termina con un acuerdo con el gobierno y la promulgación de la Ley N° 20.754. La última ley, la N°20.934 es la que se generó a partir del acuerdo de la ANERCICH con el gobierno después de la más larga movilización del Registro Civil e Identificación en su historia, que paralizó el servicio por 39 días¹⁵⁴. El año 2008 se iniciaron estos acuerdos y la DIPRES colaboró con la Subsecretaría de Justicia en la elaboración de la metodología y cálculo de la línea base del índice de calidad de atención al público llamado ISN (Índice de Satisfacción Neta). En el Art. 4 de la Ley N° 20.342 se estableció el procedimiento para la aplicación de este incentivo, destacando en su letra e) que la evaluación del cumplimiento o no de las metas asociadas a la bonificación será realizado por una entidad externa, licitada por parte del Ministerio de Justicia. El numeral 7 de dicho artículo establece que el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda señalaran el nivel de cumplimiento y satisfacción de las metas, analizando los datos entregados por la entidad externa. Cabe destacar que el

¹⁵⁴ La Historia de la Ley N° 20.394 señala: “La presente iniciativa se materializa como fruto de un acuerdo suscrito el día 6 de noviembre del año 2015 entre el Gobierno y la Asociación de Funcionarios del Servicio de Registro Civil e Identificación (ANERCICH). Con ella se busca instalar como eje modernizador la necesidad de producir servicios de calidad en el aparato público, para mejorar la atención de los ciudadanos”.

mismo artículo establece en su numeral 8 la obligación del Ministerio de Justicia de establecer canales de comunicación con los funcionarios para el diseño y la aplicación de los mecanismos de evaluación de los índices comprometidos, en este caso del índice de calidad de atención al público ISN (Índice de Satisfacción Neta).

La Ley N° 20.754 sólo aumenta el monto y no innova en este ámbito de control. La Ley N° 20.934 existe un cambio relevante, dando importantes funciones al Subsecretario de Justicia, y se mantiene que la evaluación es realizada por un organismo externo, licitado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Cabe destacar que esta ley establece en su Art. 4 que se puede suspender la evaluación por caso fortuito o fuerza mayor. Así el Art. 5 asignó a un reglamento el detalle del proceso de evaluación y control de gestión de esta bonificación a los funcionarios del Servicio de Registro Civil e Identificación. Dicha regulación fue establecida en el Decreto que Aprueba el Reglamento para el Otorgamiento de la Asignación de Productividad para el Personal de Planta y a Contrata del Servicio de Registro Civil e Identificación contenida en la Ley N° 20.934, número 954 de 2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este reglamento da un rol al Director del Servicio de Registro Civil e Identificación para proponer los indicadores, el que los remitirá al Subsecretario de Justicia, el cual los aprobará. El Art. 9 del reglamento detalla la forma de evaluación de las metas anuales, debiendo el Subsecretario de Justicia basarse en su evaluación en los informes entregados por los evaluadores externos. Destaca en este procedimiento el rol que se les da a los evaluadores externos, en el sentido que el Subsecretario puede recurrir a ellos en diferentes ocasiones, y en los casos de reclamaciones, este puede nuevamente solicitar informes a los mismos para resolver.

Lamentablemente aun cuando este sistema da preponderancia a los evaluadores externos para determinar el grado de cumplimiento del Servicio de Registro Civil e Identificación en sus metas para acceder al beneficio, esto siempre será resuelto por parte del Subsecretario de Justicia. Por otro lado, es posible destacar que en esta ley no hay un rol de análisis de parte de la DIPRES o una validación de lo resuelto por el Ministerio de Justicia de parte del Ministerio de Hacienda, lo que genera muchas dudas sobre la fórmula de evaluación, en la que se remite nuevamente al servicio involucrado e interesado una fórmula de intervención en su evaluación, de forma tal que, puede incidir en la aprobación o no de la misma.

Por último, se destaca lo señalado en el Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucional del Sector Público de julio de 2016, encargado por el Departamento de Gestión Pública de la DIPRES y que señaló a propósito del Servicio de Registro Civil e Identificación y los incentivos remuneratorios lo siguiente:

“Hemos constatado algunos casos puntuales, pero flagrantes de *gaming* (El gaming es una estrategia que despliega una persona cuyo pago está ligado al desempeño, orientada al logro del beneficio esperado a través de metas alcanzables fácilmente, indicadores realizables, y otras estrategias tendientes a no poner en riesgo la retribución esperada), es decir, de una formulación espuria de los indicadores y/o sus metas. Un caso interesante es el del Registro Civil, que sustituyó el “tiempo de entrega a los usuarios desde la petición de pasaportes”, a “tiempo desde la petición hasta que queda disponible para la entrega” aunque no se entreguen en la ventanilla, lo cual facilitó el cumplimiento del PMG, pese a un período extenso de huelga de los funcionarios”¹⁵⁵.

¹⁵⁵ CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, INGENIERÍA INDUSTRIAL, UNIVERSIDAD DE CHILE. 2016. Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público Informe Final. Programa de Modernización del Sector Público. [en línea]: <http://www.sistemaspublicos.cl>. [consulta: 24 marzo 2017].

2.5.4.8 Análisis en general de los incentivos remuneratorios a la gestión pública y la necesidad de reformulación.

En síntesis los incentivos remuneratorios asociados al cumplimiento de metas institucionales o metas de gestión desde su aplicación en el año 1998 (PMG) a la fecha, no han cumplido sus resultados esperados, ya que en la práctica dichos incentivos pasaron a ser parte de las remuneraciones propias de los funcionarios públicos, y no un instrumento que estuviera asociadas al mejoramiento de la gestión pública, esto debido a que dichos incentivos fueron resultados de diferentes acuerdos sostenidos entre el gobierno y las distintas asociaciones de funcionarios o de los mismos jefes de servicio, en post de un incremento en las remuneraciones.

Desde el punto de vista jurídico, en los distintos mecanismos de incentivo institucionales se puede observar un fenómeno común, referido a que todos tienen un proceso de formulación y evaluación latamente regulado, con dos actores relevantes: la institución evaluada y un organismo colegiado de evaluación, que conforme se ha puesto en evidencia, está compuesto en todos los casos por la institución evaluada, con fórmulas que permiten su influencia en la decisión final sobre el cumplimiento o no de la meta asociada. Además, se aprecian fórmulas de participación de las asociaciones de funcionarios involucradas que, aunque son consultas, estos claramente tienen la posibilidad de intervenir en el proceso, lo que le incorpora un grado de intervención, mínimo, pero existente.

Por último, este diseño institucional dado por el marco jurídico establecido, no es más que un reflejo de la concepción de la nueva institucionalidad pública dada por la

DIPRES a los inicios del año 2000, con la intención clara de promover un control de gestión que, por vía de los incrementos remuneratorios a los funcionarios públicos, a la larga generaría una mejor gestión del aparato estatal, bajo la simple analogía de “la zanahoria o el garrote”.

Jurídicamente este modelo de incentivo a la gestión pública está asociada a una obligación legal de todos los funcionarios públicos establecida en la LOCBGAE, al definir el concepto de probidad administrativa, en la medida que uno de sus componentes es la gestión eficiente y eficaz en la administración. Es claro que en base a este principio todo funcionario público debe realizar sus funciones con miras a un actuar eficiente y eficaz, por lo que estos incentivos remuneratorios no son más que una fórmula para que dichas funciones se lleven a cabo de manera “superior” o “mayormente eficaz” del principio básico dentro del cual deben actuar.

En materia de gasto público, se observa que este método de medición de la gestión pública está agotado y no ha implicado necesariamente los objetivos buscados, en cuanto que desde el inicio de los PMG el año 1998 a 2015 el porcentaje de los servicios públicos que consiguen el máximo bono de gestión pasó del 86% al 98%, lo que implica necesariamente que en estos años ningún servicio público se ha quedado sin este bono, siendo en la práctica una fórmula de mejorar las remuneraciones de los funcionarios públicos, más que una método de mejorar la gestión pública.

Es necesario una reformulación de estos procesos de control de gestión del gasto público, basado principalmente en que año tras año existe un aumento del gasto en este concepto, que no necesariamente implica una mejora en la gestión pública. Esto es

demostrado en datos concretos, ya que el año 2006 se gastó \$34.590.000.000 en los bonos de gestión a los funcionarios públicos y el año 2015 la cifra aumento a \$82.014.000.000¹⁵⁶.

Se puede destacar que estas apreciaciones jurídicas también tiene un sustento económico según las conclusiones emanadas del Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucional del Sector Público de julio de 2016, encargado por el Departamento de Gestión Pública de la DIPRES, donde el jefe de proyecto el profesor Luis Zaviezo señala:

“No tiene ninguna lógica. En estos 18 años que lleva el sistema de incentivos, ¿qué servicio público ha mostrado una mejoría real en su gestión? ¿Aduanas? ¿El SAG? ¿El SII, tal vez? Pero todos se califican como si fueran excelentes. Si en 1998 las asignaciones por cumplimiento de metas eran de un 3% del sueldo, en la actualidad por asignación de modernización los funcionarios reciben un 15% de su sueldo como base, más un 7,6% si el servicio cumple las metas del PMG. (La mitad del monto si sólo cumplen el 75% de las metas, pero esto prácticamente nunca ocurre). Además, algunos servicios reciben un 8% extra por el desempeño colectivo de los equipos de trabajo. Así, un funcionario puede llegar a recibir hasta el 30,6% de su remuneración en pagos trimestrales. Según explica Zaviezo, si consigue todos los bonos, un funcionario puede prácticamente ganar un sueldo más al año”¹⁵⁷.

Dicho estudio entre sus varias conclusiones, establece que: “En Chile, por más de una década, se han levantado propuestas para implementar un organismo con la autonomía suficiente, los recursos y la facultad para evaluar el impacto cualitativo y cuantitativo de cualquier institución, programa o ley en su capacidad de ejecutar dichas

¹⁵⁶ Elaboración propia a partir de los datos en www.dipres.cl

¹⁵⁷ LA TERCERA, 2016. Gobierno alista cambios a bonos de empleados públicos tras crítico informe. [en línea]. 7 noviembre 2016: <http://www.latercera.com/noticia/gobierno-alista-cambios-bonos-empleados-publicos-tras-critico-informe/>. [Consulta: 27 marzo 2017].

políticas. Esto resolvería la gran mayoría de los problemas sustantivos de evaluación de gestión institucional y, por ende, de sus directivos”¹⁵⁸.

Se comparte con esta conclusión, aun cuando el estudio da una preponderancia nuevamente a la DIPRES y al Poder Ejecutivo en la evaluación del gasto público, es necesario recalcar que el mismo señala como agotado este modelo de incentivos relacionado con la gestión pública. A través de los mecanismos de incentivos a la gestión (y por consiguiente remuneratorio) se han generado un estímulo negativo donde cada servicio realiza presiones a efectos de lograr un incremento en sus remuneraciones de forma específica, lo que va en contra de un mejoramiento propio de la gestión, como lo es este caso en comento del Servicio de Registro Civil e Identificaciones, que puede extenderse a otros servicios, generando graves consecuencias como que se desvirtúe los mecanismos de control de gestión, y por consiguientes, en control del gasto público. En el mismo sentido, el profesor Cristian Román Cordero, realiza la siguiente afirmación:

Las paralizaciones son cada vez más lesivas para la población. En efecto: (i).- Son cada vez más extensas, por ejemplo, la paralización del Servicio del Registro Civil e Identificación de 2015 se extendió por treinta y nueve días; (ii).- Dicen relación con servicios públicos cada vez más sensibles para la población, por ejemplo: la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Servicio Médico Legal, el Servicio del Registro Civil e Identificación, el Servicio Nacional de Aduanas, Gendarmería, etcétera; y (iii).- En no pocos casos, se llevan a efecto en fechas en las que sabido es que generarán mayores incomodidades a la población, por ejemplo, los funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil en el año 2015 paralizaron (con la finalidad de ser incorporados a CAPREDENA), días antes de un feriado largo de Fiestas Patrias y de Navidad¹⁵⁹.

¹⁵⁸ CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, INGENIERÍA INDUSTRIAL, UNIVERSIDAD DE CHILE, 2016. Op. Cit. p. 99.

¹⁵⁹ ROMÁN CORDERO, Cristian. 2016. Dictamen N° 18.297 de 2016 de la Contraloría General de la República ¿“Rompehuelgas” en la Administración del Estado?. Revista de Derecho Público. N° 84. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Por último, para efectos de esta tesis, es necesario destacar que la orgánica y estructura institucional está claramente agotada al incorporar dentro de las evaluaciones a los organismos interesados en la misma, por lo que es necesario establecer en cualquier modificación legal sobre la evaluación del gasto públicos que se debe agregar a lo menos un estándar de evaluación que sea realizado en todos los casos por el Ministerio de Hacienda. La justificación de esta sugerencia se debe no sólo a las facultades legales propias en este caso de la DIPRES, sino porque esta tiene la experiencia necesaria para una evaluación técnica de calidad y que ha demostrado a lo largo del tiempo su solidez. No obstante para efectos de transparencia y eficacia, la incorporación de un nuevo cuerpo, colegiado a lo menos, que no se ve influenciado por los organismos evaluados y que permita a lo largo del tiempo, una eficaz y eficiente distribución de recursos, toda vez que, seguir incrementando recursos en modelos de gestión, en la práctica sólo implica reajustes remuneratorios que no necesariamente, como lo demuestra empíricamente el estudio de diseño e implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público, encargado por la DIPRES, una mejora en la gestión pública.

2.6 LEY N° 19.875 QUE DA CARÁCTER PERMANENTE A LA COMISIÓN MIXTA DE PRESUPUESTOS.

Esta normativa tuvo su origen en una moción de senadores de finales del año 2002, que se consagró con el protocolo de la Ley de Presupuestos para el año 2003 y por el acuerdo político de enero de 2003 entre el gobierno y la oposición de la época para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. El objetivo de dicha normativa fue dar permanencia a la Comisión Mixta de Presupuestos, para que esta funcionara todo el año presupuestario y no sólo tuviera funcionamiento en las fechas de discusión del presupuesto, esto es a partir de último trimestre de cada año.

Para efectos del control del presupuesto público, esta normativa tiene importancia en el sentido que generó en dicha época el primer debate en el Senado y posteriormente en la Cámara de Diputados sobre la labor del Poder Legislativo en el control del presupuesto público, haciendo claramente la distinción en lo que podría analizar la Comisión Mixta de Presupuestos y las facultades propias de la CGR y la Cámara de Diputados. Es importante destacar que en el proyecto se debatió sobre los alcances de constitucionalidad del mismo, al discutirse sobre la posibilidad que la Comisión Mixta de Presupuestos pasaría a tener facultades de fiscalización del gasto público, materia que conforme a la CPR de 1980 claramente está radicada la Cámara de Diputados y la CGR. Dicho proyecto de ley promovió la permanencia de la Comisión Mixta de Presupuesto y que en sus funciones esta pudiera solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución del gasto público. En dicho sentido, la discusión en el Senado reflejada en la historia de la ley N° 19.875 manifiesta un debate, entre la función

“fiscalizadora”, “control” del gasto público y de “seguimiento” de la Ley de Presupuestos, lo que se detallara para efectos de esta tesis.

En dicha discusión el senador de la época, Carlos Ominami expresó su preocupación sobre la falta de análisis de la ejecución presupuestaria de forma periódica y manifestó además que la falta de una unidad (en dicha época) que analizara estos datos, generaba una asimetría de información entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Posteriormente el senador Alberto Espina detalló que sólo se realizaría un seguimiento a la ejecución presupuestaria, sin labores de fiscalización. Pero he aquí lo interesante de la discusión para efectos de esta tesis, el senador de la época José Antonio Viera Gallo señala dos problemas en la intervención del Senado a través de la Comisión Mixta de Presupuestos en materia de fiscalización, propias de la Cámara de Diputados y lo siguiente de manera textual:

“En períodos de normalidad, ¿no sería razonable que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formada por Senadores y Diputados, dispusiera de toda la información del caso durante todo el año? ¡Fantástico! Pero en períodos de turbulencia, de conflicto social, de malquerencia entre el Gobierno y el Parlamento, ¿qué ocurriría si, a través de un método diferente del que consagra la Carta Fundamental, el Congreso Nacional fiscalizara constantemente al Ejecutivo, a cada uno de los servicios involucrados, y citara a las autoridades respectivas? Y, por cierto, eso no lo haría con afán académico; porque imagino que después los señores Senadores y Diputados tomarían acuerdos sobre el particular y los darían a conocer a la opinión pública señalando, por ejemplo: "Este Ministro no cumple con el Presupuesto. Se salta tal cosa. Pasa los ítems de un lado a otro. No se atiende a la normativa pertinente"¹⁶⁰.

Claramente la discusión sobre las facultades propias de la Cámara de Diputados sobre la fiscalización de los actos de gobierno, analizados en materia constitucional del

¹⁶⁰ Ver historia de la Ley N° 19.875, Discusión en sala de fecha 26 de marzo de 2003. [en línea]. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional. [<http://www.bcn.cl>]

presupuesto público y la colisión de facultades con el Senado, generó a lo menos la discusión constitucional sobre la posibilidad del funcionamiento de la Comisión Mixta de Presupuestos de manera permanente y las funciones que esta tendría, además de que la Unidad de Asesoría Presupuestaria podría “fiscalizar” los actos de gobierno, pasando a ser una entidad de control del gasto público, que según la discusión de la época, generaría problemas de constitucionalidad del proyecto en cuestión.

El Secretario General de la Presidencia de la época, Francisco Huenchumilla explicó el proyecto y manifestó en síntesis que el mismo no era inconstitucional debido a que las facultades estaban claramente establecidas en el sentido que al Poder Ejecutivo le corresponde administrar los recursos públicos y a la Cámara de Diputados y a la CGR fiscalizar, por lo que la función de la Comisión Mixta sería un análisis de la ejecución presupuestaria que no consiste en fiscalizar. En dicha materia, clarifica el Senador de la época Jaime Gazmuri al distinguir fiscalizar y solicitar información, en el sentido que la Comisión Mixta recopilaría información, la examinaría, pero en ningún caso procedería a fiscalizar en los términos de solicitar informes y “explicaciones” a la administración sobre el uso de los recursos públicos. La discusión tuvo su fin en la intervención del Senador Enrique Silva Cimma que realizó una importante distinción jurídica que se mantiene hasta la fecha sobre la distinción de fiscalizar, que expresó:

“En Chile, la fiscalización se entiende, en primer lugar, desde un punto de vista político. La potestad de fiscalizar corresponde políticamente al Congreso Nacional, por disposición expresa del N° 1) del artículo 48 de la Carta Fundamental. ¿Qué significa fiscalizar los actos del Gobierno? Ello, que es potestad de la Cámara de Diputados, está definido explícitamente en la Constitución y no necesito reproducirlo, porque parto de la base de que los señores Senadores lo conocen perfectamente bien. La segunda acepción de fiscalizar es la jurídica y financiera, consistente en revisar financieramente los actos del Presupuesto. De acuerdo con la Constitución, esta facultad

corresponde a la CGR, y significa examinar si los actos relativos al Presupuesto se ajustan o no a las disposiciones legales en general”¹⁶¹.

La distinción es fundamental, porque la fiscalización política es una facultad de la Cámara de Diputados y puede o no el Poder Ejecutivo adoptar medidas o acuerdos, de lo contrario podría recaer en un juicio político y la fiscalización legal financiera corresponde a la CGR, por lo que, las funciones de la Comisión Mixta y de la Unidad de Asesoría Presupuestaria sólo sería de analizar la ejecución presupuestaria. Dicha discusión siguió en la Cámara de Diputados, y en sesión de 8 de abril de 2003, el diputado informante del proyecto señaló expresamente que las facultades de la Comisión Mixta de Presupuestos eran la de hacer seguimiento a la Ley de Presupuestos y no de fiscalizar, limitando el debate. En la intervención del diputado Pablo Lorenzini destaca que el Congreso carece de un sistema de seguimiento del gasto público, que es un elemento de la democracia es el control presupuestario, señalando:

“Pues bien, el Congreso carecía de este sistema, que es expresión democrática de un control presupuestario, de la comprobación de su eficacia, de la forma de ver si se cumplen los programas, si las platas están donde deben estar; nos permite evaluar los programas para mantenerlos, profundizarlos, ampliarlos o eliminarlos. Eso no es posible hoy, porque sólo nos juntamos durante un mes al año, entre octubre y noviembre, muchas veces con sesiones hasta las dos de la mañana, apresuradamente, con una cantidad de más de mil papeles y documentos en cada una de las cinco subcomisiones, sin asesores, sin la ayuda de economistas, abogados, psicólogos, sociólogos, etcétera”¹⁶².

Posterior a esta intervención, los diputados insistieron en la distinción de sus facultades propias de fiscalización, manifestadas por ejemplo con los oficios que piden información a los diferentes servicios públicos al amparo del Art. 9 de la LOCCN. En

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² Ver historia de la Ley N° 19.875, Discusión en sala de la Cámara de Diputados, de fecha 08 de abril de 2003.p. 76. [en línea]. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional. [<http://www.bcn.cl>]

dicho efecto, la Diputada Pía Guzmán manifestó que, por ejemplo, de 6.000 oficios remitidos, sólo 1.600 fueron respondidos¹⁶³. Por lo que, el objetivo de la Comisión Mixta es que se contara de manera constante con la información de la ejecución presupuestaria de conformidad a los acuerdos sostenidos en la tramitación de la Ley de Presupuestos año tras año. Finalmente, el proyecto fue promulgado con fecha 5 de mayo de 2003, y aun cuando hubo una discusión sobre la constitucionalidad y sus alcances, este fue promulgado en los términos de sus objetivos originales; es decir, en la permanencia de la comisión mixta de presupuestos durante el año y la creación de la Unidad de Asesoría Presupuestaria, lo que manifiesta que, aun cuando se trató de hacer una distinción de los tipo de fiscalización, la misma estableció los límites claros de las facultades legales y constitucionales entre la Comisión Mixta de Presupuesto y la Cámara de Diputados. Para ello la frase final del proyecto se destaca al limitar de forma clara a la Unidad de Asesoría Presupuestaria funciones ejecutivas y de fiscalización.

¹⁶³ *Ibíd.* p.78.

2.7 LEY N° 20.530 QUE CREA EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Dentro de las figuras del control del gasto público, hay que tomar en cuenta el rol que se le dio al Ministerio de Desarrollo Social con la dictación de la ley N° 20.530; dicho ministerio desde el punto de vista del control de gestión y “ex – ante”, está relacionado directamente con un análisis en la evaluación de los programas sociales en su ejecución con el objetivo de promover la focalización del gasto público en materias sociales. Así el objetivo de esta ley es que el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) pase a ser un ente colaborador en el proceso de formulación del presupuesto en materia de programas sociales con el Ministerio de Hacienda y específicamente con la DIPRES, con el objetivo de promover a partir de la evaluación de dicho gasto público el mejoramiento del rendimiento de los recursos públicos.

En dicho ámbito, la Ley N° 20.530 señala en su Art. 3 letra c) y d que:

- “c) Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atingencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.
- d) Colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de este y de otros ministerios, mediante la evaluación de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización. Estos informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social”.

Estas letras del Art. 3 dan competencia al MDS para emitir informes sobre los programas sociales y en este sentido aportar al proceso presupuestario. Estas normas

se complementan con la facultad de seguimiento que otorga la letra d) del Art.3. además, se establece la obligación en su letra i) de que informe de los estudios de las preinversiones de las iniciativas de inversión ya analizadas por el MDS, sean remitidos a la Comisión Mixta de Presupuestos y otros organismos públicos. Además este control ex – ante que realiza el MDS es una herramienta con la que cuenta la DIPRES para la formulación del presupuesto público como lo establece la ley N° 20.530, junto con la obligación de que el MDS deba remitir un informe de desarrollo social a la Comisión Mixta de presupuestos. En este sentido, al MDS se le entregó una variada competencia en la evolución ex-ante a efectos de verificar como los programas sociales son ejecutados por los servicios públicos y a partir de dicha evaluación, efectuada por la Subsecretaría de Evaluación Social, se pueda promover, corregir o incentivar políticas públicas tendientes a mejorar el desarrollo social de los ciudadanos. En este sentido los resultados de dichas evaluaciones son públicas y están contenidos en dos herramientas: una es el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS)¹⁶⁴, cuya página web es www.programassociales.cl; la otra herramienta es el Banco Integrado de Proyectos de Inversión (BIP)¹⁶⁵, <http://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>.

¹⁶⁴ Conforme a la información contenida en www.programassociales.cl el BIPS señala que la Ley 20.530, que creó el Ministerio, definió como una de las principales funciones de éste, el velar por la consistencia y coordinación de la oferta social del Estado. Es por esto, que la institución debe recopilar, evaluar y analizar anualmente la información de los distintos programas sociales con el fin de contribuir a mejorar su gestión y ejecución, por lo que se creó esta página web de acceso público.

¹⁶⁵ A cargo de la División de Evaluación Social de Inversiones, del Ministerio de Desarrollo Social.

2.8 OTRAS NORMAS RELATIVAS AL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Encontramos otras normas sobre el control del presupuesto público, que al ser enfocadas al control de ejecución, o el llamado “control ex ante”, se relaciona más bien a controles internos propios de cada servicio y en base a las atribuciones de cada servicio público, pero que no están directamente relacionado con una fórmula de control externo del presupuesto, pero sólo se enunciaran a efectos de tener por completo la sistematización de la normativa referente al control del gasto público.

2.8.1 Control Jerárquico en los Organismos del Estado.

Es el control jerárquico que deben ejercer todos los funcionarios públicos que detentan cargos de responsabilidad público, abarcando desde el Presidente de la República, los ministros, subsecretarios, jefes de servicio y en general a todos los funcionarios públicos que poseen cargos de jefatura o de dirección de algún organismo público que maneje recursos públicos.

En dicha materia, este control tiene su figura legal en el Art. 5 de la LOCBGAE, instando a las autoridades y a los funcionarios públicos a velar por la eficiente e idónea administración de los recursos públicos, fundamento principal del control del gasto público, en el sentido que este se ejecute siguiendo los principios de eficiencia, eficacia y economicidad. El Art. 11 establece la obligación del control jerárquico de las autoridades y jefaturas, y extiende el control jerárquico al control de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las actuaciones. En materia de control del gasto público,

el control jerárquico es el tipo de control más pleno sobre las actuaciones de los diferentes ministerios, subsecretarías, servicios públicos y municipalidades, en el sentido que son las primeras autoridades las que deben ejercer un control interno sobre el uso de los recursos públicos. Aun cuando no es un órgano propiamente tal para el control del gasto público, se debe considerar como otra norma que impone el ejercicio de fiscalización sobre el gasto público

2.8.2 Control del gasto público de las Municipalidades.

En este ámbito, es posible señalar que existirían distintos organismos internos de control del gasto público, sin embargo son el Alcalde y el Consejo Municipal quienes tienen la obligación primaria de ejecutar sus acciones promuevan el buen uso de los recursos públicos.

El Art. 29 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades da funciones a la unidad de control para efectos del control del gasto en materia municipal. Entre las funciones están la realización de auditorías operativas internas de la municipalidad, controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal, colaborar con el concejo en el ejercicio de sus atribuciones y asesorarlo para la definición y evaluación de las auditorías externas que se le pueden requerir. En esta unidad de control se destaca que a partir del 2014 si ocurriese el caso de que se haya informado de actos ilegales y no se hayan tomado medidas, la información deberá ser remitida a la CGR; es decir, que a partir de un análisis de un organismo interno municipal se genera un control financiero de un organismo de control externo, lo que se podría considerar como una expresión de la necesidad de dicho organismo en materia presupuestaria. En

la práctica, dicha facultad ha operado desde el punto de vista de la legalidad de los actos administrativos más que al control del presupuesto municipal, así la CGR ha señalado:

Ahora bien y sin perjuicio de lo señalado precedentemente, es necesario resaltar que conforme lo preceptuado en los artículos 29, letra d), y 81 de la referida ley N° 18.695, al jefe de la unidad de control le corresponde hacer presente a la máxima autoridad municipal aquellos actos que no se ajusten al ordenamiento jurídico, colaborando directamente con el concejo en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, para lo cual emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario y representando al precitado órgano pluripersonal los déficit que advierta en dicho instrumento de planificación financiera, teniendo en consideración para ello la situación de hecho y todos los antecedentes existentes sobre el particular. Luego, la participación del aludido servidor en la correcta marcha del municipio y en particular, respecto de la elaboración y modificación del presupuesto municipal, no se circunscribe a la visación de los actos administrativos de la entidad edilicia, sino que se extiende al control de la legalidad de la totalidad de las actuaciones del órgano comunal, en especial, en lo concerniente a la ejecución de ese instrumento de planificación financiera.¹⁶⁶

Tal como ratifica la CGR en su jurisprudencia, la unidad de Control tiene facultades sólo del control de legalidad del gasto público, no así de mérito, por lo que sólo se puede analizar y poner en conocimiento a la CGR las acciones que realiza el Alcalde que vayan expresamente contra norma. De acuerdo a lo anterior, aun cuando

¹⁶⁶ Dictamen N°35.696 de 2016

en materia control presupuestario exista manifiestamente un gasto desproporcionado con los objetivos de gestión, si este está realizado dentro de los aspectos legales la Unidad de Control no tiene atribuciones en este ámbito, debiendo remitirse a la figura legal contable del gasto público, más que a una revisión de la eficacia, eficiencia y economicidad del mismo.

2.8.3 Control Interno del Poder Ejecutivo por medio del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)

En este caso, se considera como una figura del control del gasto público eminentemente interna, la que fue creada por el Poder Ejecutivo año 1997 como consecuencia de una herramienta propia del ejercicio presupuestario: el protocolo de acuerdo suscrito para la aprobación del presupuesto público del año señalado.

En ese mismo año se emitió el Decreto N° 12 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, con el objetivo principalmente de dotar al Poder Ejecutivo de potestades para coordinar a las auditorías internas de cada servicio, recayendo esta función en el Subsecretario General de la Presidencia.

Destaca a efectos del control del presupuesto público, sus funciones establecidas en el Art. segundo letra e), la cual consiste en proponer los instrumentos y normas técnicas necesarios para el adecuado desarrollo y mantenimiento de un sistema de control interno gubernamental, los que deberán armonizarse con la normativa correspondiente de la CGR, para promover la protección de los recursos públicos. Su Art. tercero limita claramente sus funciones y establece que el Organismos de Control Externo es la CGR por lo que el CAIGG no puede en caso alguno interferir en dichas

funciones. Para efectos de esta tesis, es importante enfatizar la distinción entre las funciones del CAIGG y la CGR, puesto que la primera es un organismo colaborador del Poder Ejecutivo que, aun cuando no tiene facultades propias para analizar el presupuesto público, si puede a partir de sus auditorías, dar indicios de problemas de gestión interna en servicios públicos, para así poder corregir en tiempo y forma los problemas detectados, previa intervención de la CGR u otros organismos. Sin embargo, la práctica, es posible señalar que cada gobierno establece los lineamientos de gestión para su periodo presidencial, no obstante, dichos informes de auditoría no tienen una sistematización o no son entregados a la ciudadanía, en efecto, tras una simple revisión de su página web (<http://www.auditoríainternadegobierno.gob.cl>), es posible darse cuenta sobre la inexistencia de enlaces sobre sus resultados¹⁶⁷.

Otro elemento importante a destacar es el proyecto de ley que establece la Auditoría Interna de Gobierno, presentado por el Poder Ejecutivo con fecha 20 de mayo de 2016, el cual pretende dar una regulación legal al CAIGG en base a los 19 años de funcionamiento. Este parte señalando expresamente que la auditoría interna busca ser un coadyuvante de la gestión del Ejecutivo, y no un órgano de control, pasando a distinguirla con las funciones propias de la CGR en todo momento. Respecto al control del gasto público, se puede señalar que dicho proyecto contempla la distinción clara de los órganos de control interno y externos, señalando:

“Para generar este proyecto de ley, se hizo un estudio comparado de la auditoría interna en Latinoamérica, destacándose la existencia de dos modelos genéricos:
1) Un modelo que entrega la administración y coordinación de la auditoría interna a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) o Contralorías, como Perú,

¹⁶⁷ Análisis de la Pagina web con fecha 12 de abril de 2017, la cual, en su página de transparencia activa, no cuenta con un resumen en el icono “gobierno transparente” <http://transparencia.minsegres.gob.cl/>

Bolivia y Ecuador, y 2) Un modelo que separa la auditoría externa que realiza la Entidad Fiscalizadora Superior y la auditoría interna que ejecuta una entidad gubernamental dependiente del Presidente de la República, como son los casos de Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela y Brasil. Se decidió seguir el segundo modelo con la finalidad de, por una parte, preservar el valor de la auditoría externa que realiza la Contraloría General de la República y, por otra, de establecer una auditoría interna cercana al desempeño, que apoye directamente a la gestión y a su mejoramiento continuo. Del mismo modo, para esta decisión se tuvo en consideración lo señalado por la OCDE en 2007, en relación a que, en materia de auditoría, la tendencia actual en los países desarrollados es un modelo en el que la responsabilidad del control ex ante, recae en la propia organización (control interno). Este modelo también fortalece el control externo ex post que examina la calidad de la información sobre el desempeño institucional y analiza el proceso de gestión estratégica (OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*. París, 2007)¹⁶⁸.

El mismo proyecto distingue las funciones de control interno y externo de forma clara señalando:

“Es claro que la función de control externo de la Contraloría General de la República y la de auditoría interna de gobierno son complementarias en ciertos puntos pero son distintas, como lo ha reconocido la propia Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, a la cual adscribe la Contraloría chilena- en su norma ISSAI GOV 9150, que proporciona lineamientos sobre cómo lograr coordinación y cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y la labor de auditoría interna en el sector público, respetando las funciones distintivas y los requisitos profesionales de cada uno”¹⁶⁹.

2.8.4 Ley sobre Acceso a la Información Pública N° 20.285

Un elemento de control del presupuesto público es el control que ejerce la sociedad en su conjunto, por medio del acceso a los diferentes datos e información que entrega los organismos del Estado. En materia presupuestaria, la información sobre la ejecución de los recursos públicos, así como los resultados de las auditorías, entre otros,

¹⁶⁸ Proyecto de Ley que establece la Auditoría Interna de Gobierno. Mensaje N°68-364. 20 de mayo de 2016. p. 10.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

generan una importante información sobre cómo, los organismos públicos ejecutan sus acciones y como a partir del uso de los recursos públicos orienta su actuar, en miras de cumplir con las funciones que sus propias leyes orgánicas les han encomendado.

La referida ley ha establecido dos tipos de transparencia, la activa y la pasiva. La transparencia activa insta que los distintos organismos públicos tengan disponible de forma permanente y actualizada la información relativa a las contrataciones de suministros de bienes a la administración, la transferencia de recursos públicos a distintas organizaciones, la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año, Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan entre otras materias, que permiten a la ciudadanía el análisis del gasto público, obteniendo los insumos necesarios para realizar el control del uso de los recursos públicos¹⁷⁰. En materia de transparencia pasiva, en la cual cualquier persona solicita a un organismo público información relativa a su servicio, el TC ha promovido que se entregue toda la información elaborada con presupuesto público y que obre en poder del Estado¹⁷¹.

El Consejo para la Transparencia por su parte, ha emitido diferentes instructivos en los cuales desarrolla la aplicación de la normativa referida a la transparencia, destacando el Instructivo N° 11 que en su punto N° 1.11 y 1.12 se refiere en primer término a las información presupuestaria que debe estar disponible, ordenando detallar

¹⁷⁰ CHILE. Ley N° 20.285 sobre acceso a la Información Pública. Artículo 7, letras e), f), k) y l). Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, leyes de consulta frecuente. [<http://www.bcn.cl>]

¹⁷¹ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 2.246, año 2012. Considerando 78.

la ejecución presupuestaria y el segundo sobre las auditorías, en las cuales como buena práctica se promueve que los servicios informen como han superados las observaciones sobre las auditorías practicadas¹⁷².

Estas obligaciones legales generan una importante información sobre el uso de los recursos públicos por parte de las instituciones, destacando que también se incluyen a las municipalidades, pero como hemos analizado, que dicha información esté disponible implica además que existan a los menos organismos que puedan procesar la misma, atendido a la cantidad de información y datos que son entregados, pero sin un formato a lo menos estandarizado, lo que dificulta su análisis. Sin duda este tipo de información presupuestaria implica una gran ayuda a las ONG y organizaciones de la sociedad civil para que estas puedan ejercer una fórmula de control presupuestario que implique a lo menos una mirada externa de los organismos que ejecutan presupuestos y que ha sido una gran contribución a partir de su dictación, el año 2008.

¹⁷²Véase:

http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121219/asocfile/20121219205010/instruccion_general_n_11_ta.pdf

2.9 ANÁLISIS A LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONTROL PRESUPUESTARIO.

En su conjunto y tal como fue analizado, existe en el ordenamiento jurídico chileno una diversidad de normas que abarca las diferentes fórmulas de control del presupuesto (interno, externo, ex ante, ex post, de ejecución, de legalidad, de mérito, etc.), pero estas diferentes formas de control del presupuesto no están relacionadas directamente con una legislación especializada. Evidentemente, las distintas normas no entregan un lineamiento claro respecto de las funciones propias de los organismos de control del presupuesto público. Es posible detectar diferentes normas y órganos que visiblemente tienen relación con el presupuesto público, pero, a los menos, se ha de distinguir en base a sus objetivos como cada organismo evalúa y pondera la forma en que se ejecutó el gasto público. A partir de las funciones propias del Poder Ejecutivo y atendido al carácter presidencialista del ordenamiento jurídico chileno, se concluye que las funciones propias de control del presupuesto público siempre van a recaer en dicho órgano, lo cual coincide con las facultades constitucionales. Por lo tanto, es lógico que el Poder Ejecutivo cuente con un innumerable número de organismos y sistemas que le permitan monitorear la gestión de los gastos en función de sus objetivos, que son los fines políticos presentados a la ciudadanía en cada elección y que bajo la base de la teoría democrática, son los perseguidos por la comunidad en su mayoría, donde las manifestaciones legales que se aprecian entran en dicha línea.

Un fenómeno común que se observa es que la falta de independencia en la determinación a lo menos de los programas y políticas públicas a evaluar desde el punto

de vista de la gestión del gasto público en el uso de los recursos públicos, genera una falta de simetría en el control del gasto público para otros organismos, que en este caso y conforme a lo señalado anteriormente, sólo recaen en la CGR y en el Poder Legislativo, que a primeras luces en relación a la normativa citada, carece la primera de funciones de análisis del mérito de las políticas públicas, mientras el segundo no posee las herramientas propias para la fiscalización del control ex post del gasto, en atención a la falta de una unidad especializada que analice regularmente el gasto, en cantidad de profesionales en comparación con la DIPRES, por lo que el análisis dogmático presentado sólo ratifica el estado actual en materia de control del gasto público.

PARTE ESPECIAL

CAPÍTULO III

ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO,

EL CONGRESO NACIONAL

Y

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA

REPÚBLICA.

3.1 ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO PRESUPUESTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

Como fue destacado en el estudio del ciclo presupuestario, en la etapa de control del presupuesto público intervienen diferentes organismos que, a lo largo del transcurso de los años, se han generado distintas acciones que los interrelacionan en el desarrollo de la gestión presupuestaria del Estado.

Todo ciclo está compuesto por un final, que le permite reiniciar nuevamente sus actividades, y en materia presupuestaria encontramos que el fin del ciclo está dado por el análisis respecto a la ejecución presupuestaria, entendiendo por ello que, del mismo se generan nuevas instancias que permiten mejorar y evolucionar el ciclo presupuestario siguiente. En dicho ámbito, el control del presupuesto público en el sistema chileno contempla una serie de regulaciones y normativas, cuya base está dada por el DLAFE, que involucran a la vez otros organismos. Sin embargo, en el marco de esta tesis, aun cuando se analizó las distintas normas por medio de las cuales el ordenamiento jurídico chileno genera un sistema de gestión y control del gasto público, se observa que dicha regulación está basada en predominio del Poder Ejecutivo en todo el ciclo presupuestario, como lo ha ratificado el TC en los fallos rol N.º 254 del año 1997, rol N.º 1.867 del año 2010 y rol N.º 2935 del año 2015, expresado ello en su preparación como en su ejecución, así como depositario también de la evaluación del gasto público, manifestado en el Art. 52 del DLAFE y en el Art.21b de la LOCCGR. No obstante dicha situación se enmarca principalmente en la legalidad y control del mérito del gasto público, destinado directamente con la administración y gestión de los recursos en el marco del

logro de los objetivos que tiene cada gobierno, en base a sus propuestas por cuales fueron elegidos en un sistema democrático.

A pesar de lo señalado anteriormente, dicha lógica de evaluación y control, claramente reconocida en el origen de la legislación financiera chilena con la creación de la DIPRES en el año 1960 y que se sistematizó con la dictación del DLAFE el año 1975, se basa en la desconfianza de una coadministración que podría generar un efecto paralizante para la administración del gobierno. Con la dictación de la CPR de 1980, se consagró la preponderancia del Poder Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos, así como de su control. En dicho sentido el profesor Pablo Ruiz-Tagle señala:

“En conclusión, el panorama constitucional a nivel de gobierno central se caracteriza por el refuerzo progresivo de las atribuciones económicas, administrativas y legislativas del presidencialismo, salvo por las recientes atribuciones de carácter político que se le han otorgado al Congreso, y una creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos autónomos”¹⁷³.

Esta preponderancia del Poder Ejecutivo en distintos ámbitos en la CPR genera además una interrelación, aun en desventaja de otros organismos, destacando la figura de los controles internos y externos. En dicho sentido, el profesor Pantoja nos entrega una visión sobre el control administrativo interno y externo en el Ordenamiento Jurídico Chileno, señalando:

“1. El control administrativo, en cambio, se ha mostrado extraordinariamente dinámico y vigoroso, particularmente el control externo, radicado por la Carta Política en la Contraloría General de la República.

¹⁷³ RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. 2014. El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma. Revista de Derecho Público. N° 76. Facultad de Derecho. Universidad de Chile.

2. Al día de hoy constituye una opinión generalmente admitida que el control administrativo en Chile ha de clasificar, ante todo, en control interno y control externo, atendiendo al órgano que lo realiza.

La clarificación de los campos de acción de uno y otro tipo de fiscalización se remonta a antecedentes que datan de los años 1975 y 1977, en que concretas circunstancias jurídicas permitieron alcanzar una precisión conceptual y legal que luego fue consagrada por la Constitución de 1980 en su artículo 87, dándole estabilidad, y mantenida por el Congreso Nacional en todas las oportunidades en que ha debido analizar este tema. Esta clarificación se dio en dos etapas:

- La primera se produjo el año 1975, a propósito de la elaboración del proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado, y tuvo como protagonistas a profesionales del ministerio de Hacienda, que llevaban la iniciativa de ley, y de la Contraloría General de la República, órgano de control financiero de la administración pública chilena que fiscalizaría su cumplimiento.

- La segunda fue la precisión que incorporó a esa ley el Decreto Ley N° 2.053, de 1977, respecto de los tipos y los campos de acción propios del control financiero del Estado, distinguiendo el control interno del control externo.

El punto de partida de esta evolución, como se ha anticipado, se encuentra en los artículos 52 y 53 del Decreto Ley núm. 1.263, de 1975, Ley de Administración Financiera del Estado, que definieron el control financiero, considerándolo como de naturaleza genérica y referido a establecer “los costos, rendimientos y resultados” de la actividad del Estado, el que confió a la Contraloría General de la República, señalándole, como metodología aplicativa de esta fiscalización, lo que denominó “auditoría operativa”¹⁷⁴. (el subrayado es propio)

Esta fórmula de control interno y externo delimitada con la dictación del DLAFE, su modificación en 1977 y lo establecido en la CPR de 1980, no pudo prever la evolución que tendría el manejo de los recursos fiscales, basado principalmente en la incorporación de los distintos métodos y sistemas de control de gestión, que configuran el control presupuestario, no sólo en el análisis de la legalidad del mismo, sino en el resultado que se genera al ejecutar el gasto público, con factores para analizar basado entre otros, en los principios de eficiencia, eficacia y economicidad.

¹⁷⁴ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 2005. El control de la administración pública en Chile. Desde un control causal de objeto formalizado a un control plural de objeto sustantivo. En: D. CIENFUEGOS SALGADO y M. LÓPEZ OLVERA (ed.), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo Tomo I*. 1. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 209. [en línea]: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/13.pdf>. [consulta: 4 mayo 2017].

Los sistemas de evaluación y control de gestión incorporados en Chile a partir del año 1997, mediante los protocolos de acuerdo suscritos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la tramitación de Ley de Presupuestos y su constante evolución hasta la fecha, han consagrado un sistema que analiza y controla los gastos públicos en base a dichos principios. Sin embargo, esto no parece ser suficiente, pues al ser reconocidos los presupuestos como una herramienta de política clave para el desarrollo de los países y en dicho sentido a nivel internacional, diferentes organismos efectúan el control presupuestario según sus sistemas jurídicos y políticos¹⁷⁵. En efecto el desarrollo a nivel institucional en Chile carece de un sistema o la adopción del mismo que se asemeje o tenga figura de control presupuestario de mayor autonomía similar al de los

¹⁷⁵ En resumen, en relación a los controles externos del presupuesto, podemos señalar:

El Contralor General de la órbita jurídica inglesa: organismos unipersonales, independientes del Poder Ejecutivo. No son órganos del Parlamento (pero deben presentarles informes). No tienen facultades jurisdiccionales. No ejercen control previo. Control in situ aunque no existen delegaciones fiscales permanentes. Control selectivo. No imparten instrucciones obligatorias ni pueden exigir indemnizaciones ni aplicar multas, ni sanciones disciplinarias.

La Corte de Cuentas de la esfera jurídica francesa: tribunales con potestades para sentenciar; procedimiento jurisdiccional sobre los cuentadantes. Control posterior. Creación constitucional. Organismos colegiados. Independientes del Poder Ejecutivo. Control en la sede. Pueden sancionar y exigir procedimientos disciplinarios. Control de legalidad. La Corte de Cuentas de Italia posee además juicio de responsabilidad y realiza control preventivo y posterior. Sirvió de ejemplo para crear el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Control financiero germano-escandinavo: relación estrecha con el Parlamento. Actúa al servicio del Parlamento. Sin potestades ejecutivas ni competencias para sentenciar judicialmente. Poder de convicción. Debe lograr que el Parlamento acoja sus razones y disponer de medios políticos parlamentarios para obligar al gobierno a corregir las deficiencias. No puede impartir instrucciones obligatorias, ni imponer multas, ni obligar a la reparación de los perjuicios económicos causados. Estado de continuas divergencias entre la Institución y la Administración. Objetivos del control: regularidad, conveniencia y economía. Presenta sugerencias y recomendaciones.

Control Fiscal en América Latina: Los países de la costa del Pacífico crearon organismos unipersonales con la designación de Contralorías o Auditorías Generales siguiendo el ejemplo inglés. Sin funciones jurisdiccionales. Los países de la costa del Atlántico (Brasil, Argentina, Nicaragua, El Salvador, Uruguay, Paraguay) se crearon como Tribunales de Cuentas con funciones jurisdiccionales. En general el control previo se encuentra muy extendido y los organismos de control externo tienen el derecho de observar los actos (veto). Analizan la regularidad de las operaciones y no el mérito.

Estados Unidos con la GAO, *Government Accountability Office* y la CBO, *Congressional Budget Office*, o española con un Tribunal de Cuentas, o los de América Latina, como en Brasil realizado por el Poder Legislativo, con apoyo del Tribunal de Cuentas¹⁷⁶ o el Peruano y Argentino que le asignan roles a las entidades superiores de fiscalización recaídas en sus Contralorías, al que más se asemeja Chile. El modelo de gobernanza presupuestaria, en que el control del presupuesto tiene un rol de importancia, reconoce dos figuras claves o visto de otra perspectiva, dos formas principales: la responsabilidad vertical a través de elecciones periódicas; y responsabilidad horizontal a través de supervisión por parte de organismos estatales independientes, por lo general, parlamentos y agencias de auditoría externas. Sin embargo, este modelo ha enfrentado cada vez más desafíos, especialmente en países en desarrollo, a medida que los mecanismos de rendición de cuentas y las instituciones han demostrado ser un tanto frágiles y por lo general ineficaces, según lo ha expresado la *International Budget Partnership*¹⁷⁷.

En dicho sentido, el control de la ejecución del presupuesto público lo realizan diferentes organismos en Chile, señalando el profesor Rodrigo Pineda que: “Del control de la ejecución de los gastos públicos se preocupan tanto órganos internos de la administración (control administrativo interno) como órganos externos a ella, como son los que debe efectuar la Contraloría General de la República (lo que la doctrina denomina control judicial) y el Congreso Nacional (control político), quien debe evaluar durante la

¹⁷⁶ Destaca la figura del “Impeachment”, la que por medio de una denuncia de lo que se denominó “pedaladas fiscales”, que implican el uso de fondos de bancos públicos para cubrir programas de responsabilidad del gobierno, se destituyó a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff el 31 de agosto del año 2016.

¹⁷⁷ *International Budget Partnership*. Vease: www.internationalbudget.org

discusión del mismo las variables políticas inmersas en el proyecto de Ley de Presupuestos, para que una vez aprobado, se cumpla en términos tales que la administración no vulnere la Constitución y la ley, y se alcancen los objetivos y metas que ha sido aprobados”¹⁷⁸.

En base a ello, conforme a la clarificación de los organismo de control del presupuesto público en el ordenamiento jurídico chileno, se reconoce como organismos de control externo, es decir, independientes del organismo que ejecuta al presupuesto, al Congreso Nacional y a la CGR, basado en que dichos organismos tienen facultades en el ciclo presupuestario reconocidos en la CPR y sus leyes afines, y no dependen directamente del Poder Ejecutivo en el ejercicio de esta función.

¹⁷⁸ PINEDA GARFIAS, Rodrigo. 2000. Las Potestades Constitucionales del Gobierno y el Congreso Nacional en materia de gasto público. Revista Chilena de Derecho. Vol. 27, N° 2 (Abril / Junio 2000), pp. 373-395. JSTOR

3.2 ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO PRESUPUESTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

ROL DEL CONGRESO NACIONAL.

Como fue analizado, dentro del ciclo presupuestario la CPR da un rol en la aprobación del presupuesto público al Congreso Nacional de vital importancia en atención a las circunstancias históricas que marcaron la revolución de 1891.

En materia de control del presupuesto público, la misma CPR otorga facultades legislativas y fiscalizadoras en general al Congreso Nacional y en particular a la Cámara de Diputados en sus artículos 52 N° 1, 65 y 67, que dan un marco a la función de control externo presupuestario. Este control se encuentra en las facultades de fiscalización otorgadas a la Cámara de Diputados, al seguimiento de la ejecución presupuestaria que realiza la Comisión Mixta de Presupuestos que está regulado específicamente en la LOCCN, al control que se establece en la aprobación del presupuesto público y al rol que ejerce el Congreso Nacional en dicha etapa. Así el control presupuestario es fundamental dentro de un gobierno democrático, pues constituye un elemento esencial para la relación entre el Parlamento y el Gobierno, siendo en esta etapa en la que los parlamentarios efectivamente tienen facultades para influir en las decisiones de gasto público, en el entendido que la discusión en particular generará el debate respectivo, tanto en sala como en las comisiones y subcomisiones correspondientes, conforme al Art.19 de la LOCCN.

Teóricamente la justificación del control parlamentario radica en que este es el órgano supremo que detenta el poder de representación de la voluntad popular, siendo por tanto el órgano más representativo que puede ejercer un control respecto al Ejecutivo; no obstante, el régimen presidencialista consagrado en Chile determina que las facultades legisladoras del Parlamento se vean sobrepasadas frecuentemente por el ejercicio de la iniciativa de ley que le concede la CPR¹⁷⁹. Por ello, en este tipo de régimen, el Parlamento dirige su labor a verificar si el Gobierno actúa conforme su programa de trabajo, para lo cual este legisla y aprueba anualmente la Ley de Presupuesto manifestado en la discusión que se genera en cada año y que se acrecienta a medida que terminan los periodos presidenciales.

Existe un marco jurídico completo que genera una interacción de diferentes normas, entre ellas el Art. 67 de la CPR, el Art. 19 de la LOCCN y las establecidas en el DLAFE. Asimismo, los reglamentos de ambas cámaras incluyen acápite especiales para la Ley de Presupuestos, entre ellos los artículos 207 a 211 del Reglamento del Senado y los artículos 174 a 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados, junto con la normativa procedimental que se fije la Comisión Mixta de Presupuestos año tras año de conformidad al Art. 19 inciso segundo de la LOCCN.

En dicho contexto y conforme esta tesis, se procederá a realizar un análisis normativo en relación al control presupuestario, generado a partir de la función en la formulación de la ley de presupuesto por parte del Congreso Nacional, en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y en el control de la ejecución

¹⁷⁹ NOGUEIRA ALCALA, Humberto. 1997. El Control Parlamentario en Chile. Revista de Derecho Universidad de Concepción. N° 202. Año LXV. julio-diciembre. p. 190.

que realiza la Comisión Mixta de Presupuestos, finalizando con un análisis más detallado a la Unidad de Asesoría Presupuestaria, creada el año 2003 por la Ley N° 19.875.

3.2.1 Control del Presupuesto Público en la formulación del mismo.

Se han analizado las funciones propias del Congreso Nacional en la etapa de formulación del presupuesto del ciclo presupuestario. Sin embargo, es importante agregar que esta etapa también es una fórmula de control presupuestario, ya que a partir de la propia discusión que se genera a partir del presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, se realiza un análisis respecto a la utilización de los recursos y si, en teoría, los mismos deben seguir siendo ejecutados en los términos presentados por el ejecutivo.

Conforme el Art. 67 de la CPR, debe ingresar el proyecto de Ley de Presupuestos a lo menos con tres meses de anterioridad, lo que implica que la práctica legislativa genere que todos los años se presente con fecha 30 de septiembre, lo que es la primera limitación que tiene el Congreso Nacional, en la medida que tiene un plazo para su aprobación de 60 días, situación que necesariamente genera una presión para su análisis, acentuado en época electoral. Cabe mencionar que el año 2017, por modificaciones legales las elecciones presidenciales se realizarán con fecha 19 de noviembre, en plena discusión del presupuesto público, generando así sugerencias de los parlamentarios sobre la conveniencia de que la tramitación del presupuesto y su aprobación final sea adelantada, evitando que esté marcada por la elección presidencial¹⁸⁰. Esta preocupación demuestra que en la etapa de discusión existiría una

¹⁸⁰ LA TERCERA. 2017. Congreso busca adelantar discusión del Presupuesto 2018. [en línea]. 10 abril 2017. <http://www.latercera.com/noticia/congreso-busca-adelantar-discusion-del-presupuesto-2018/>. [Consulta: 14 junio 2017].

fórmula de control que se manifiesta con un mayor número, según el ciclo político, de las indicaciones o glosas en el presupuesto, en cuanto gobierno y oposición procurarán incidir en el presupuesto siguiente de acuerdo a los resultados electorales y necesitan fundamento para realizar esta intervención, la cual estaría ligada derechamente con el control presupuestario, ya que se priorizarán o se realizarán glosas a las partidas de los ministerios que ejecuten políticas de relevancia para el gobierno de turno, que pretendan proyectar y mantenerla en el tiempo o se realizarán acciones e indicaciones tendientes disminuir el presupuesto de políticas públicas que son mal ejecutadas según la oposición y que puede que no sea de su interés continuar en su eventual futuro gobierno.

En el mismo Art. 67 de la CPR consagra el principio de anualidad del presupuesto público, que también es una fórmula de control presupuestario, puesto que, sin perjuicio de los gastos permanentes y los plurianuales proyectados, en la discusión anual del Congreso sobre las políticas y programas del gobierno se determinan cuáles son las prioridades del Poder Ejecutivo, analizando el Congreso algunas con mayores detalles que otras. En dicho sentido el TC en causa N° 2935-2015 ha señalado:

“que la temporalidad anualizada de la Ley de Presupuestos es un mecanismo de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, principal artífice e impulsor del cuidado de la recaudación de las rentas públicas y de su inversión conforme a la ley (artículo 32, numeral 20°, de la CPR). Este principio es de carácter universal y se estima contribuye a la revisión periódica de las políticas públicas”¹⁸¹.

Siguiendo con la discusión de la Ley de Presupuestos, el Art. 19 LOCCN dispone que dicha ley tiene un análisis especial por la Comisión Mixta de Presupuestos, no como cualquier otra ley, sino con la particularidad que en su inicio dicha comisión tendrá a su

¹⁸¹ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 2.935, año 2015. Considerando IV, p. 107.

disposición el estado de las arcas fiscales, mediante la exposición que realiza el Ministro de Hacienda y posteriormente ante la primera subcomisión técnica del informe de finanzas públicas presentado por el director de la DIPRES, ambos como insumos de información asociados al proyecto de Ley de Presupuestos. Dichos informes están relacionados con la facultad privativa del Presidente de la República en la estimación de ingresos de la nación, lo que constituye también una fórmula de control por parte del Congreso, donde a partir de los números macro que entrega el ejecutivo, el Poder Legislativo puede analizar las proyecciones del ejecutivo, que en la práctica siempre son optimistas de las cifras económicas, para que se le permita tener un margen de flexibilidad en la estimación de los rendimientos del mismo. Esto es una gran restricción, ya que el Legislativo se encuentra limitado en la modificación de la Ley de Presupuestos presentada por el Poder Ejecutivo, pudiendo sólo reducir los gastos contenidos en el proyecto, con la excepción que ya se ha señalado sobre los gastos establecidos en leyes permanentes.

En sí el funcionamiento de la Comisión Mixta de Presupuestos implica el inicio de la discusión propiamente tal y análisis del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo; el Art. 19 de la LOCCN y el Art. 207 del Reglamento del Senado facultan a dicha comisión a formar subcomisiones, siendo éstas 5 compuestas con senadores y diputados, pero no necesariamente en igual número. Las subcomisiones son las que cada año acuerda la Comisión Mixta; en general, se constituyen según las partidas o por ministerios¹⁸². A

¹⁸² Las 5 subcomisiones son:

-*Primera Subcomisión* que ve las partidas de Tesoro Público; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Desarrollo Social.

estas asisten los ministros del ramo, sus asesores y directores de servicios para explicar los proyectos de su ministerio. En esta etapa se ejerce efectivamente una discusión sobre los programas y las políticas públicas que se realizarán por cada ministerio, donde se vota al final de cada sesión y presentación del ministro o jefe de servicio respectivo. Las funciones del Congreso están claramente definidas y no está facultadas para redistribuir la asignación de los recursos, teniendo sólo la opción de disminuir los gastos en el caso de no estar comprometidos por leyes permanentes. Los parlamentarios tampoco pueden afectar las materias de exclusiva iniciativa legal del Presidente de la República, por ejemplo, presentando una modificación o indicación que afecte la capacidad de gestión de una asignación o que promueva crear, suprimir o determinar las funciones de un servicio o empleo público.

En esta etapa cada ministerio y organismo público es examinado por la subcomisión asignada, por un periodo acotado de cuatro semanas, en la que se somete a votación las partidas generalmente durante dos a tres días por ministerio, donde los secretarios de cada comisión elaboran un informe¹⁸³. Después de las revisiones de las subcomisiones, la Comisión Mixta de Presupuestos vuelve a convocarse en sesión

-*Segunda Subcomisión* que ve las partidas de Presidencia de la República; Contraloría General de la República; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República; Ministerio de Medio Ambiente, y Ministerio del Deporte.

-*Tercera Subcomisión* que ve las partidas de Poder Judicial; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Justicia; Ministerio Público; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Salud.

-*Cuarta Subcomisión* que ve las partidas de Congreso Nacional; Ministerio del Interior; Ministerio de Educación; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Ministerio de Bienes Nacionales

-*Quinta Subcomisión* que ve las partidas de Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Minería, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y Ministerio de Energía.

¹⁸³ Disponible partida por partida en “hitos de la tramitación y documentos en ambas Cámaras del Congreso” de la Ley de Presupuestos año 2017. En: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10912-05 [fecha de consulta 15 junio de 2017]

plenaria y se discuten nuevamente los informes de cada subcomisión. La Comisión Mixta la primera semana de noviembre discute las partidas y posteriormente despacha el proyecto a la Cámara de Diputados para su trámite regular. En esta etapa no se genera un control formal del presupuesto, siendo un periodo muy breve de discusión y aprobación partida por partida, con los hallazgos efectuados en las subcomisiones y las indicaciones acordadas en el proceso de negociación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, con claro predominio de este en conformidad a las limitaciones previamente señaladas. En esta etapa tanto el Senado como la Cámara pueden realizar indicaciones, conforme el Art. 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados. En muchas ocasiones se consideran las indicaciones como inadmisibles por las reglas generales, pero estas se pueden realizar sin que las mismas se hayan realizado en las subcomisiones, de conformidad a los artículos 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Art. 211 del Reglamento del Senado, el que señala que las indicaciones se discutirán en sala una por una. En esta etapa se declaran muchas indicaciones inadmisibles por las reglas mencionados previamente (no aumento de gastos, afectar gastos permanentes) pero, aunque también son influyentes las mayorías parlamentarias. Si los votos de ambas cámaras no coinciden, se forma un comité especial compuesto por miembros de ambas cámaras. Dicho comité, como tercer trámite, hace una propuesta que debe votarse sin correcciones tanto por los diputados y senadores, la que se rige por las reglas generales establecidas en la CPR en su Art. 71 y el Art. 180 del Reglamento de la Cámara de Diputados, estableciendo un tope de tiempo de 150 días desde la presentación del proyecto. No obstante, como se ha observado, la gran limitación de las discusiones presupuestarias es la regla constitucional del Art. 67, la que indica que si no se despacha en 60 días rige el proyecto de Ley de Presupuestos

presentado por el Poder Ejecutivo; situación que genera limitaciones a las indicaciones y modificaciones que puede realizar el Congreso en la discusión de la Ley de Presupuestos. En este sentido, la OCDE en su estudio del proceso presupuestario chileno del año 2004, ha destacado las limitaciones del Congreso en lo relativo a esta etapa:

“Como se señaló antes, aun cuando la propuesta presupuestaria del gobierno (o una corregida según las restricciones antes señaladas) no se aprobarán para el 30 de noviembre, la propuesta original del gobierno se convertiría, no obstante, en Ley según la CPR. Sin embargo, esto nunca ha sucedido, y hoy se consideraría políticamente inaceptable. Esto abre la puerta para negociaciones “entre bastidores” mediante las cuales el mismo gobierno decide introducir al presupuesto las correcciones deseadas por el Congreso. De igual manera, los miembros del Congreso han condicionado sus votos en legislaciones no relacionadas – los Acuerdos de Libre Comercio son un ejemplo notable- a cambios en el presupuesto. La frecuencia de dichas intervenciones “entre bastidores” se dice, no obstante, que es poco usual”¹⁸⁴.

Por lo tanto, toda esta discusión presupuestaria que se ha generado en el Congreso también puede ser vetada por el Presidente de la República, lo que consagra el sistema presidencialista chileno, en la norma contenida en el Art. 36 de la LOCCN, que dispone que el proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional podrá ser observado si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades.

A modo de conclusión, en la etapa de discusión se pueden generar fórmulas para realizar un control de presupuesto público, las que los mismos parlamentarios han generado para influenciar en el presupuesto nacional; sin embargo, todo ello en base sus propias conclusiones o las que le entregan sus grupos de estudios afines o *think tank*, generando presión a efectos de lograr modificaciones a la Ley de Presupuestos

¹⁸⁴ BLONDAL, Jon y CURRISTINE, Teresa. 2004. *Budgeting in Chile*. OCDE Journal on Bugdeting-Volumen 4-N° 2. P. 23.

original presentada por el Poder Ejecutivo, así se destaca la fórmula de reducción de sólo \$1.000 pesos de algunos programas emblemáticos de gobierno, la generación de glosas presupuestarias¹⁸⁵, especificaciones que se incorporan a las partidas, indicaciones y obligaciones de remisión de información a la Comisión Mixta de Presupuestos para efectos de seguimiento de la ejecución de un programa en particular.

En mi tesis de pregrado realizada el año 2008 sobre la Ley de Presupuestos, entre las conclusiones respecto a este punto se manifestó:

“Constitucionalmente los parlamentarios sólo pueden reducir los gastos, esto es -como latamente hemos señalado- sólo pueden rebajar al monto propuesto. Bajo ninguna circunstancia pueden eliminarlos. Por eso, en nuestro caso particular, el presupuesto aprobado para el Transantiago no representa de ninguna forma una muestra de sarcasmo de los legisladores. No tenían otra opción, pues ante la inviabilidad de eliminar el ítem, solo cabía reducirlo al mínimo y, en el caso en cuestión, este se redujo de los originales US\$ 145 millones a tan sólo \$ 1.000. Por ello que es importante la distinción conceptual entre reducir gastos y eliminarlos. Es aquí donde el sentido común estimaría que el Estado debería buscar una solución que le permitiera –considerando a la voluntad del legislador-financiar el Transantiago de acuerdo, por lo menos, a un plan debidamente evaluado en su eficacia, y con controles transparente. Obviamente es ridículo que este megaproyecto se pueda desarrollar con tan sólo los \$ 1.000 aprobados. Pero, el Gobierno desoye las señales del legislador y busca resquicios que, muy por el contrario, le permitirán gastar mayores recursos y, lo que es peor, sin consultar para ello al Congreso. En efecto, existen disposiciones legales que

¹⁸⁵ Respecto a las glosas presupuestarias, se destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional en la causa N°2.935 de 2015, que hace un completo resumen doctrinario, en su considerando 17° que señala: “por su parte, la doctrina nacional ha desarrollado el concepto de glosa presupuestaria con distintas acepciones, así para el profesor Alejandro Silva Bascañán, las glosas “miran más bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado. Por otra parte, también se pueden conceptualizar como “aquellas cláusulas que explicitan determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas del presupuesto, e imponen deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos. Si bien no forman parte del articulado, son parte integrante de la ley de presupuestos” según Álvaro Villarroel Cáceres. En este mismo contexto, se ha señalado en relación a las glosas que “sus alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una determinada política pública, instruir, modificar temporalmente todo tipo de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la ley de presupuestos” según lo señalado por el profesor Sebastián Soto Velasco”.

permiten que el Presidente por simple decreto reasigne, sin mucha restricción, los dineros aprobados en la Ley de Presupuestos”¹⁸⁶.

Actualizando dichas afirmaciones, la discusión de la reducción del gasto del Transantiago quedó consignada en la historia de la Ley N° 20.232 que aprobó la Ley de Presupuestos para el año 2008. Posteriormente, el Gobierno ante la posibilidad cierta que esta práctica de reducción de presupuesto se repitiera, dictó el Decreto de emergencia N° 1.178 de 10 de septiembre de 2008, para atender los gastos necesarios para asegurar la continuidad del servicio y el funcionamiento del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago (uso del 2% constitucional contemplado en el Art. 32 N° 20 de la CPR), lo que ratifica que, a partir de esta práctica legislativa, se ejerció presión para influenciar en la Ley de Presupuesto y se le ha dado carácter de forma de control presupuestario, en el entendido que, ante situaciones que el Poder Ejecutivo reitera la aplicación de políticas claramente ineficaces, ineficiente o inviables, como lo fue el Transantiago, el Congreso pueda, en base a sus propias facultades, reducir el gasto señalando que no se han cumplido por ejemplo, fórmulas concretas para corregir dichas políticas públicas.

Esta fórmula de control está siendo una práctica que se sigue utilizando, en el entendido que, al sólo aprobar \$1.000 pesos en partidas en las cuales el Parlamento quiere influir, se está generando un control específico al gasto público que implica necesariamente presentaciones y justificaciones del mismo por parte del Poder Ejecutivo para destrabar esta reducción y posteriormente ser aprobado en los términos

¹⁸⁶ MONTALVA PÉREZ, Carlos y MUÑOZ SANHUEZA, Cristian. 2008. Ley de Presupuestos, análisis de su elaboración, ejecución y control. Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 170.

consensuados entre el Poder Ejecutivo y el parlamento. En esta materia, destaca lo ocurrido en estos últimos años con el presupuesto de la Presidencia de la República, específicamente en los gastos reservados. En dicho sentido el año 2014, el diputado Pablo Lorenzini en la segunda subcomisión de presupuesto, sugirió la reducción del presupuesto a \$1.000 pesos de los gastos reservados, lo que fue aprobado en dicha oportunidad por la subcomisión y rechazado en la Comisión Mixta de Presupuestos y en la discusión en general, por medio de la mayoría parlamentaria del gobierno de la época¹⁸⁷.

La situación se repitió el año 2015, con ocasión de la discusión del presupuesto para el año 2016, donde la segunda Comisión Mixta de Presupuestos nuevamente rebajó el presupuesto de los gastos reservados de la presidencia a sólo \$1.000 pesos¹⁸⁸, ante la falta de rendición de los mismos ante el Congreso y la CGR. En la discusión de la Comisión Mixta de Presupuesto, 6ª sesión de fecha 9 de noviembre de 2015, en un debate de interés para esta tesis, el diputado Pablo Lorenzini, para justificar la reducción de \$1.000 pesos en la subcomisión señaló:

“Pero el problema estriba en que, en lo personal -sé que algunos de mis colegas me acompañaron en la subcomisión; otros no comparten aquello; pero este es el Congreso-, me cuesta aprobar miles de millones de pesos sin saber adónde van, en qué están, y sin que nadie los controle, ni los revise ni los vea. Entonces, estoy pidiendo -y por eso presenté la indicación, como solicitando un poco cavilar sobre la materia entre la subcomisión y la Comisión Mixta- que a lo menos la subcomisión, en sesión secreta -como el señor Presidente sabe, las sesiones secretas son secretas-, tenga una visualización acerca de qué son los gastos

¹⁸⁷ LA SEGUNDA. 2014. Abortan intento para que el Congreso pueda fiscalizar los gastos reservados. [en línea]. 21 de octubre de 2014. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/10/970577/abortan-intento-para-que-el-congreso-pueda-fiscalizar-los-gastos-reservados>. [consulta: 14 junio 2017].

¹⁸⁸ COMPAÑÍA CHILENA DE COMUNICACIONES S.A. 2017. De 1.700 millones a sólo mil pesos: Subcomisión rebajó gastos reservados de la Presidencia. [en línea]. *Cooperativa.cl*. 22 de octubre de 2015. <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/presupuesto/de-1-700-millones-a-solo-mil-pesos-subcomision-rebajo-gastos-reservados/2015-10-22/161005.html>[consulta: 14 junio 2017].

reservados, para dónde van -por cierto, no en detalle-, para sentir que estoy votando recursos en que olfateo en qué se ocupan, cómo se usan, y no así, simplemente: “Aquí van miles de millones. Hagan con ellos lo que quieran, como quieran”. Y eso, en el gobierno que sea; no es un problema con un gobierno específico. Es por eso que sigo insistiendo en que en nuestra Administración deberíamos hacer un gesto para avanzar e ir buscando la manera de que sobre los gastos reservados los parlamentarios que los aprobamos tengamos algún tipo de conocimiento”¹⁸⁹.

En particular y sobre la misma materia de los gastos reservados el Senador Baldo Prokurica señaló:

“En la misma línea de lo que planteó el Diputado Lorenzini, nosotros creemos que en el ambiente que se vive hoy en la política -de dudas, de desconfianza- no hay espacio para que en una república como la nuestra la autoridad tenga derecho u opción a hacer uso de recursos que les pertenecen a todos los chilenos sin rendir ningún tipo de cuenta. No estamos pidiendo que se ponga el mismo cartabón que se le exige al Parlamento. Como nos gusta mucho compararnos con los países de la OCDE, revisé esta situación: en ninguno de ellos la autoridad tiene derecho a gastar recursos sin dar siquiera una información. Aquí no se trata de que se le dé cuenta al Parlamento: ¡ríndasele una información reservada - porque entendemos que a veces hay gastos en que debe existir alguna prudencia-, a la Contraloría General de la República, como se hace en el caso de Defensa! De esa manera habrá un procedimiento más lógico, acorde con los tiempos que estamos viviendo y con una república donde no hay gente que tenga derecho a hacer lo que quiere, ni mucho menos a gastar del modo que desee recursos que les pertenecen a todos los chilenos”¹⁹⁰.

Finalmente, tal como consta en las actas de la comisión, en una discusión en que participó el Director de Presupuestos de la época Sergio Granados y el Ministro Secretario General de la Presidencia Nicolás Eyzaguirre, la votación de la indicación fue rechazada por la mayoría parlamentaria del gobierno de turno, aun cuando esta

¹⁸⁹ Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos para discusión del presupuesto para el año 2016. Disponible en http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2016/prontus_senado/2016-08-05/101729.html#

¹⁹⁰ Ibid.

discusión generó un debate sobre la forma de rendición de cuentas de dichos gastos y reivindicó la función del Congreso en esta materia.

Cabe destacar que, para la discusión del presupuesto para el año 2017, nuevamente se efectuó este debate, destacándose que, lo cuestionado no era el gasto reservado, regulado por la Ley N° 19.863, sino que su forma de rendición, la que no contaba con métodos claros que permitiera un adecuado control del gasto. El Observatorio del Gasto Fiscal en Chile¹⁹¹ en un estudio de los gastos reservados en el proyecto del presupuesto para el año 2017 detectó un incremento de un 14,4% nominal de los gastos reservados de sólo una repartición, la Subsecretaría del Interior, efectuando la siguiente pregunta, ¿Por qué la Presidencia requiere poco más de \$1.700 millones para gastos reservados?, destacando la falta de rendición de dichos montos, lo que coincide con época electoral, sin una respuesta clara al respecto¹⁹². En dicha línea nuevamente como ha sido la tónica en los últimos años, la segunda Comisión Mixta de Presupuesto, aprobó reducir el monto de los gastos reservados del presupuesto de la Presidencia, lo que, siguiendo con la lógica de todos los años, se aprobó en la Comisión Mixta de Presupuestos por la mayoría parlamentaria del gobierno de turno¹⁹³, con la diferencia que se realizó una indicación, de parte del Senador Baldo Prokurica para que

¹⁹¹ El Observatorio del Gasto Fiscal en Chile es un proyecto conjunto entre la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile y la Fundación Contexto Ciudadano. Su página web es: <http://observatoriofiscal.cl/>

¹⁹² OBSERVATORIO DEL GASTO FISCAL EN CHILE. 2016. Los Gastos Reservados en el Presupuesto del Gobierno Central. Santiago. [en línea]: http://observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/Informes/161020_gastos_reservados.pdf. [consulta: 21 junio 2017].

¹⁹³ Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos para discusión del presupuesto para el año 2017. Boletín N° 10.912-05. p. 8. Disponible en: http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2017/prontus_senado/2016-10-04/174600.html#

los gastos reservados fueran rendidos en forma detallada ante el Contralor General de la República, lo que fue rechazado como indicación.

Como se han generado algunas transformaciones jurídicas y políticas en Chile, las mismas han sido respuestas a algunos escándalos de corrupción y de delitos en que se han visto involucrados funcionarios públicos; situación generada a partir de la falta de control de los gastos reservados en la reparticiones públicas y por las que se han generado fuertes cuestionamiento que pueden poner nuevamente el tema del control de los gastos reservados, así como del gasto público en general, en las prioridades legislativas. Destaca en este sentido lo ocurrido con los gastos reservados de Carabineros de Chile, relativo al inicio de la persecución penal generada a partir de los fraudes cometidos por altos funcionarios de la Dirección de Finanzas de Carabineros, los que sustrajeron de manera ilegal la suma aproximada de \$22.000.000.000 (veintidós mil millones de pesos aproximadamente) y que fue denunciado por parte de un ex General involucrado también refiriéndose al uso de dichos fondos a fines personales no ajustados a la normativa legal ni interna¹⁹⁴. Este situación ha generado que nuevamente se discuta el tema del control del gasto público, relativo los gastos reservados, lo que pone en evidencia la falta de rendición o a lo menos de una agencia o algún tipo de control externo del presupuesto público, en el entendido que la falta de estos controles parece ser contraria a todos los principios que rigen el manejo de las cuentas fiscales,

¹⁹⁴ LA TERCERA. 2017. Académicos aseguran que el uso de los gastos reservados recae en general director de Carabineros. [en línea]. 17 de mayo 2017. <http://www.latercera.com/noticia/academicos-aseguran-uso-los-gastos-reservados-recae-general-director-carabineros/>. [consulta: 21 junio 2017].

tanto de transparencia, como el de eficacia y eficiencia en los cuales debe regirse el uso de los recursos públicos.

Llama la atención que en esta materia el Congreso Nacional pueda ejercer presión, mediante la discusión anual del presupuesto público respecto a esta partida de gastos reservados del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Partida 01, Capítulo 01, programa 01, Subtitulo 22, Glosa N° 3 letra b “gastos reservados”), donde inicia la discusión todos los años de la comisión mixta de presupuestos, alcanzando claramente exigir respuestas sobre la necesidad que dichos gastos sean rendidos, los que en la actualidad sólo han generado dudas y hasta la hechos que pueden revestir características de delito que están siendo investigados por el Ministerio Público. El Congreso Nacional insiste en esta materia que se realice una “sesión secreta” o que se efectúe una rendición detallada al Contralor General, pero este, a propósito del caso, ha señalado textualmente “pese a que la ley le encarga a la entidad fiscalizadora hacer examen de cuentas de los gastos reservados, “no es posible hacer el examen”¹⁹⁵. En general, la discusión anual del presupuesto público es una herramienta de control del Congreso Nacional sobre los gastos que realiza el Poder Ejecutivo que le permite influenciar y poner de manifiesto políticas públicas que no han generado el impacto que el gobierno y la ciudadanía esperaban, junto con expresar, respecto de los gastos reservados, la necesidad de transparentar la totalidad de la ejecución de los recursos públicos, conforme a los principios de transparencia y los de gobernanza presupuestaria.

¹⁹⁵ EL MERCURIO. 2017. Contralor: No es posible detectar irregularidades en gastos reservados. [en línea]. 16 de mayo 2017. p. C 6. <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=16-05-2017%200:00:00&NewsID=488441&dtB=16-05-2017%200:00:00&BodyID=3&PaginaId=6>. [consulta: 21 junio 2017].

En este sentido, la alternancia en el poder ocurrida en Chile a partir del año 2010, ha generado que la coalición gobernante durante 20 años consecutivos pase a ser oposición y sucesivamente la oposición pasó a ser gobierno después de ese periodo, ocasionando por primera vez que existan incentivos en materia de control del presupuesto público que han permitido ver a los parlamentarios, más allá de sus posiciones políticas, otorgando relevancia de un sistema de control externo del presupuesto público, que garantice a largo plazo evitar situaciones de gasto ineficiente e ilimitado, que ponga en peligro las finanzas públicas a largo plazo y que impida en un futuro eventual gobierno de su tendencia, poner en práctica sus propios proyectos e ideas. El reflejo de lo que ocurre con el gasto reservado es una demostración real que ello es posible, en el entendido que dos congresistas que pasaron de ser oposición y gobierno en un periodo acotado de 8 años, han demostrado que, si dichos gastos reservados siguen sin rendirse o detallarse en forma clara seguirán ocurriendo situaciones que a la larga afectaran la adecuada función del gobierno y que, como actualmente está siendo investigado, son focos de corrupción y malversación de fondos públicos.

3.2.2 Facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados como Control Presupuestario.

En general, es posible mencionar que la Cámara de Diputados, en base al Art. 52 N° 1 de la CPR tiene como atribución exclusiva fiscalizar los actos de gobierno. En dicho sentido aun cuando fiscalizar y controlar son términos distintos, en relación al término fiscalizar se entiende que incluye la facultad de analizar y revisar el gasto público. Como se ha señalado en esta tesis, el control carece de sentido, si no se

interpreta como un proceso inevitablemente más amplio y dinámico, en el que la retroalimentación permanente constituye la pieza clave.

Es interesante apreciar el concepto de fiscalización que en 1925 el Presidente Arturo Alessandri Palma definía como “sinónimo de analizar, examinar, criticar, poner en evidencia. Consiste en un llamado de auxilio a la opinión pública para que juzgue o condene un acto determinado de la autoridad administrativa”¹⁹⁶. Según estas palabras, este tipo de fiscalización parlamentaria no tiene una finalidad concreta, sino que tiene carácter multifuncional, pues los procedimientos parlamentarios, de alguna u otra manera, apuntan hacia la finalidad de control de la actuación del Gobierno, que incluye necesariamente el control presupuestario.

La dualidad de instituciones es esencial en el control, o sea, existe un sujeto controlador y otro controlado, puesto que si no existe esta dualidad lo único que habría sería una especie de auto evaluación de un organismo en su ejercicio, la que sería por demás carente de toda objetividad, que es el fundamento de la necesidad de un control externo. En dicho juego, el control que ejerce el Poder Legislativo es una de las fórmulas establecidas en los sistemas democráticos.

El uso del término fiscalizar en el Art. 52 N° 1 resulta armónico con el DLAFE, ya que se entrega el control interno a la propia administración, vía DIPRES, así como el control externo a la CGR y al Congreso Nacional. Sin embargo, es indudable que este último queda en una notable desventaja respecto de los dos anteriores, por cuanto

¹⁹⁶ Actas Oficiales de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925. 1939. Imprenta Universo. Santiago. p. 104.

una importante delimitación de alcance de la función fiscalizadora es el hecho de que la CPR establece el agotamiento de la fiscalización de la Cámara de Diputados con la sola respuesta que el Ministro correspondiente a los acuerdos u observaciones de la Corporación dirigidos al Presidente de la República, que no afecta en ningún caso su responsabilidad política. Por lo tanto, no serían fiscalizados aquellos entes o corporaciones que no responden al ámbito de supervisión de un Ministro, como la CGR o las Municipalidades, por ejemplo. No obstante, de forma opuesta, la Comisión Mixta de Presupuestos es conformada con un propósito determinado, el que sería, en este caso, la aprobación de la Ley de Presupuestos, acto que se encuadra dentro de la tipología de control mencionada. Así la fiscalización parlamentaria, puede adoptar formas de mutua colaboración, relegando la visión tradicional del control que supone la superioridad de uno con relación a otro, y cuya finalidad apunta al cumplimiento normativo de la acción, que a la relación de colaboración entre iguales que velan por una causa en común.

En dicho sentido se puede establecer que la Cámara de Diputados tiene una importante labor fiscalizadora, que necesariamente se diferencia de la responsabilidad política que la misma puede exigir. Es evidente que entre la labor de fiscalización, es decir, esa función de traer a juicio o crítica los actos de un tercero, y la responsabilidad política existe una muy estrecha relación. De esta forma, la fiscalización es casi siempre un antecedente necesario para el ejercicio del “juicio político”. Aunque es importante acotar que no siempre es así, ya que puede darse perfectamente el caso, que se inicie un juicio político sin que haya habido el ejercicio previo de una actividad fiscalizadora.

No se debe entonces confundir ambas funciones. La función fiscalizadora tiene por objeto que la Cámara de Diputados exprese la opinión, juicio crítico de la mayoría

respecto a un asunto bajo la responsabilidad del Gobierno. El juicio político, en cambio, se caracteriza principalmente porque procede por determinadas causales y tiene como consecuencia una sanción, que es la destitución del funcionario. En este sentido, una acusación constitucional del Art. 52 N° 2 de la CPR también puede interponerse en contra de intendentes, gobernadores y autoridad que ejerza el gobierno en territorios especiales por malversación de fondos públicos, lo que implica que ambas funciones, aunque distintas, puedan originarse a partir de controles presupuestarios que determinen la ineficacia e ineficiencia en el manejo de los fondos fiscales.

Detallando lo anterior, es posible afirmar que la facultad fiscalizadora de la Cámara en relación al presupuesto público es de suma importancia, ya que el Art. 52 N° 1 de la CPR regula la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos de gobierno y en base a esta potestad, como órgano colegiado, los diputados pueden solicitar antecedentes y realizar actos de fiscalización presupuestaria, en base a sus propias atribuciones, destacando en este sentido la función asesora que realiza la Biblioteca del Congreso Nacional, por medio de su Unidad Técnica Parlamentaria¹⁹⁷, para proceder a analizar y remitir información sobre el presupuesto público, aunque carece de un departamento u orgánica propia y pasa a ser una de las tantas materias de asesoría que presta dicha unidad.

La fiscalización que ejerce la Cámara debe ser como cuerpo colegiado. Es decir, el sujeto fiscalizador no es uno o más diputados individualmente considerados ni los

¹⁹⁷ En este sentido, se destaca que los informes son exclusivamente para los diputados que lo solicitan, sin perjuicio que dichos informes están disponibles a la ciudadanía en general en la página WWW.BCN.CL, destacando que a la fecha de consulta (20 de mayo de 2017), existen tres “análisis presupuestarios”. Para mayor información ver: <http://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/buscar?texto=presupuesto>

órganos, comisiones o comités, sino la Cámara como órgano mancomunado. Lo anterior se demuestra por lo siguiente:

a) En primer lugar, porque la facultad fiscalizadora que tiene la Cámara se la otorga el Art. 52 de la CPR. Tal artículo parte señalando que "Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) Fiscalizar los actos del Gobierno". Es decir, la facultad fiscalizadora se la otorga la CPR a la Cámara como cuerpo colegiado, no a los diputados ni a las comisiones y demás órganos de la Cámara, incluidos los comités.

b) En segundo lugar, los acuerdos u observaciones deben adoptarse o sugerirse con el voto favorable de la mayoría de los presentes. Es decir, con la voluntad colectiva del cuerpo colegiado. En el mismo sentido se expresa el inciso 2 del Art. 52 N° 1, que exige, para que cualquier Diputado pueda solicitar determinados antecedentes, el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, con lo cual también se exige manifestación de voluntad de cuerpo colegiado.

La fiscalización la ejerce la Cámara de Diputados respecto del Gobierno. Cuando la CPR señala que la fiscalización opera respecto de "actos del Gobierno", está aludiendo al sujeto de quien emanan o a quien pertenecen los actos, es decir son actos de "alguien" y no de "algo".

Para la doctrina, los actos de gobierno son aquellos cuyo contenido y finalidad son políticos, como orientar el destino del Estado o atender los asuntos esenciales de la comunidad nacional; su alcance involucraría al Presidente de la República, sus Ministros, Intendentes y Gobernadores, que son sus agentes directos y funcionarios de su confianza. En cambio, los actos de administración corresponden a la gestión pública y,

si bien se enmarcan en las directrices políticas del Gobierno, su ejecución es más bien técnica¹⁹⁸.

Por ello los actos que se fiscalizan son los actos del Poder Ejecutivo, cualquiera sea su ámbito, sea este de gobierno o de administración. Por tanto, la distinción doctrinaria entre gobierno y administración no se debe aplicar para los efectos de la fiscalización, por lo cual quedan sujetos a la fiscalización todos los servicios u órganos de la Administración del Estado, tanto centralizados como descentralizados; es decir, comprendiendo todos los actos del Ejecutivo y de las entidades que de él dependan, abarcando los señalados en el Art. 1 de la LOCBGAE.

Entonces y en concordancia con la evidencia histórica, la cual demuestra que la función fiscalizadora de la Cámara no se ha limitado a los actos del Gobierno, ampliándose a los actos de administración pública y de las empresas del Estado; el sentido de la facultad fiscalizadora viene dado por su propia naturaleza y por la coherencia propia del sistema público. Así es como la LOCBGAE incorpora al Banco Central y a la CGR dentro del ámbito de lo administrativo, donde, sin embargo, la autonomía que tienen estos órganos los aparta de todo lazo con el Gobierno, y por ende, no podrían ser objeto de fiscalización por parte de la Cámara. En el mismo sentido, atendido que la CPR establece que la función fiscalizadora se agota con la respuesta del Ministro correspondiente a los acuerdos u observaciones, no podrían ser fiscalizados

¹⁹⁸ La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución estipuló que “en vez de Ejecutivo hay que hablar de Gobierno. La actividad básica del Estado es gobernar, es decir, determinar la línea política general de un país. En un sistema presidencial eso debe estar en manos del Presidente de la República y de sus Ministros, que son sus colaboradores inmediatos y que dependen de él”. ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 339ª, Santiago. Tomo IX. p. 2017.

aquellos entes de la administración que no responden al ámbito de supervisión de un Ministro.

Conforme lo que hemos expresado y para sistematizar las fórmulas de fiscalización de la Cámara de Diputados, se consideran cinco tipos de control presupuestario. Estas fórmulas son de carácter general, siendo aplicada al ámbito del control del presupuesto público, así entre ellas reconocemos: 1) la adopción de acuerdos, es decir, de resoluciones sobre una o más materias; 2) solicitar determinados antecedentes al gobierno por medio del Ministro de Estado; 3) la interpelación ministerial; 4) la creación de comisiones investigadoras y por último 5) la Acusación Constitucional.

1) La adopción de acuerdos conforme el Art. 52 N° 1 de la CPR se transmitirá por escrito al Presidente de la República, el que deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado correspondiente en 30 días. Esto se hace, materialmente, mediante un oficio firmado por el Presidente de la Cámara y por el Secretario. En materia presupuestaria es posible destacar que los proyectos de acuerdos son materias que requieren apoyo político, no obstante son una fórmula de control presupuestario, destacando que de los dos proyectos de acuerdo establecidos el año 2016, uno fue solicitar a la Presidenta de la República destinar el 5% del presupuesto total de salud para los objetivos señalados en el Plan de Salud Mental y que la Ley de Presupuestos 2017 contemple los recursos para cumplir con el Plan Nacional de Prevención de suicidio¹⁹⁹.

¹⁹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS. 2017. Boletín Estadístico año 2016. Valparaíso: Oficina de Informaciones Sección Estadísticas.

2) Como segunda fórmula, se establece que cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, solicite determinados antecedentes específicos al Gobierno, debiendo el Presidente de la República contestarlos fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de un plazo de 30 días. En materia de quórum, hay que distinguir: si se trata de acuerdos u observaciones, se exige mayoría de los diputados presentes; si se trata de la solicitud de antecedentes: un tercio de los miembros presentes. Cabe consignar que conforme al Art. 56 de la CPR, la Cámara de Diputados y el Senado no pueden entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio. Los quórums no son muy altos porque se persigue que pueda solicitar antecedentes no sólo la mayoría, sino también la minoría. Si el quórum fuera alto, la minoría no podría nunca ejercer este derecho. Respecto de la solicitud de antecedentes, la práctica ha determinado que la petición autorizada se dirija por escrito por el Presidente de la Cámara a quien corresponda, de acuerdo a lo solicitado por el diputado requirente, en las cuales claramente pueden realizarse peticiones relativas al presupuesto público, siendo esta una atribución de carácter general, la cual complementa la labor de la Cámara de Diputados, aunque la misma no es una función propiamente relativa al control del presupuesto público.

3) La interpelación a un Ministro de Estado a petición de a lo menos de un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas que digan relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Evidentemente en dichas interpelaciones se pueden tocar temas relativos a uso de los recursos fiscales, así como de la ejecución presupuestaria y de los recursos comprometidos para determinadas políticas públicas.

Destaca en dicha materia por ejemplo la interpelación de 8 de octubre de 2013 al Ministro de Salud de la época, Jaime Mañalich quien fue consultado sobre los detalles de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud respecto a infraestructura de salud pública desde marzo del 2010 a la fecha de su interpelación, sobre el funcionamiento de los hospitales públicos en lo que dice relación con la ejecución presupuestaria y los montos de las deudas, y el manejo del presupuesto del Ministerio ante la compra de servicios e insumos a terceros y contratación de profesionales²⁰⁰.

4) Como cuarto elemento de fiscalización, encontramos que la Cámara de Diputados puede crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. Estas comisiones con un tercio de sus miembros pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes, destacando que los funcionarios públicos y los ministros de estado están obligados a concurrir una vez citados. Existe año tras año un aumento de dichas comisiones, pero en ellas se destaca existirían algunas destinadas a la revisión de materias específicas relacionadas con el gasto público, especialmente la relativa a escándalos de corrupción y malversación de fondos; como por ejemplo la relativa a Compras de tierras para personas y comunidades indígenas, entre los años 2011 y 2013, fraude fiscal en el Ejército, irregularidades en Gendarmería entre otras que, necesariamente tiene relación con el gasto público y que

²⁰⁰ Véase: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_interpelacion.aspx

recopilan especialmente información a la forma y ejecución de los presupuestos de dichas instituciones públicas investigadas²⁰¹.

5) Por último, sólo eventualmente puede terminar en juicio político, mediante una acusación constitucional, por las causales específicas establecidas en el CPR en su Art. 52 N° 2, que incluye la malversación de caudales públicos, así como infringir el principio de legalidad, que también implica por ejemplo acciones en contra de los principios que rigen el presupuesto público.

3.2.3 Control de Ejecución del Presupuesto Público por medio de la Comisión Mixta de Presupuestos.

A partir de la reforma establecida en la Ley N° 19.875 se consagró el funcionamiento de la Comisión Mixta de Presupuestos durante todo el año. Para ello, ésta se constituye en subcomisiones para optimizar el seguimiento que debe realizar de la ejecución presupuestaria, y no sólo limitarse a la discusión relativa a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, sin un análisis a lo menos pormenorizado durante el año por el Congreso Nacional, situación que ha sido analizada en el capítulo 2 de esta tesis.

La norma del Art. 19 de la LOCCN otorga a la Comisión Mixta permanente la facultad de solicitar, recibir, sistematizar y examinar información relativa a la ejecución

²⁰¹ Véase: https://www.camara.cl/camara/camara_estadisticas.aspx, especialmente Boletines estadísticos de los años 2014, 2015 y 2016 que detallan las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados para esos años.

presupuestaria, lo que implica una herramienta clara para el control del presupuesto público. Dicho trabajo tiene dos consecuencias principales:

- Poner dicha información a disposición de las Cámaras
- Proporcionar información presupuestaria a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos.

Esta función está limitada a la intervención de funciones propias del Poder Ejecutivo o la realización de actos de fiscalización, en el entendido que se estarían realizando labores propias de la Cámara de Diputados. Dicha distinción y limitación es acorde con las reglas en materia presupuestaria en relación a los roles que cumple cada corporación del Congreso Nacional, pero tal como se ha afirmado en esta tesis, las labores propias de examinar y analizar en la ejecución presupuestaria otorgadas a dicha Comisión Especial no subyacen actos que entorpezcan la ejecución que realiza el Poder Ejecutivo. Más bien, estas acciones permiten enriquecer el debate sobre el uso de los recursos públicos, teniendo presente que, año tras año más del 90% del presupuesto está comprometido previamente, ya sea por gastos fijos o por políticas públicas fijadas por ley o de arrastre de años anteriores, por lo que el margen de análisis que realiza la Comisión especial Mixta de Presupuestos por medio de sus subcomisiones está más relacionado a la forma de ejecución por parte de los organismo públicos comprometidos, que un análisis al mérito de la política pública aplicada o eficiencia y eficacia del gasto ya comprometido por parte del Poder Ejecutivo.

Conforme a dichas atribuciones concedidas por la modificación legal del año 2003, se manifiesta la intención original del Legislador de entregar mayores facultades

al Congreso Nacional en el control de la ejecución del presupuesto público, ya que, conforme a la historia de la ley, la intención es que, el Congreso Nacional cuente con mayores y mejores herramientas que le permitieran a lo menos exigir mejores reportes o entradas de información durante el año, para así evitar la innumerable cantidad de información que no era procesada en los 60 días de discusión del presupuesto de la nación.

Las funciones entregadas a la Comisión Mixta Permanente están evidentemente relacionadas con influenciar en la discusión del presupuesto con la información recopilada y analizada durante la ejecución del presupuesto público, sin embargo como se analizará posteriormente con detalle, es posible concluir previamente que todo depende en gran medida de los miembros de dichas subcomisiones especiales y cómo éstos, en base a los informes entregados por la Unidad de Asesoría Presupuestaria, sus grupos de estudios afines y asesores, analizan y contrastan los datos entregados por el Poder Ejecutivo en las presentaciones que se hacen en cada subcomisión, generando debate sobre dichas cifras y rebatiendo en la práctica cada exposición hecha por cada ministerio y jefe de servicio. A partir de la integración de cada una de las subcomisiones, todo queda supeditado al interés y trabajo de los parlamentarios, basado principalmente en la acuciosidad en el análisis de la ejecución presupuestaria. En otras palabras, no habría parámetros comunes entre las cinco subcomisiones, y por ende, de acuerdo a lo que cada subcomisión realice, sus conclusiones diferirían latamente, perjudicando a la larga los resultados. La influencia que pueda realizar los análisis de la ejecución presupuestaria que pueda establecer cada subcomisión depende del éxito de cómo los parlamentarios integrantes estén comprometidos posteriormente, así como el hecho de

que su análisis tenga relevancia en la aprobación y discusión de la Ley de Presupuesto para el año siguiente. Se destaca que, en cada trabajo de las subcomisiones, así como de sus reuniones, no se generan actas o informes, sino que éstos solicitan y remiten oficios a los ministerios que les corresponden en el análisis de su ejecución presupuestaria y derivan dichos antecedentes a la UAP, como a sus asesores, los cuales serán exigidos y contrastados en cada sesión hasta el inicio de la discusión del presupuesto para el año siguiente.

El Art. 19 de la LOCCN entrega una valiosa herramienta para el control del presupuesto público, aunque a la luz de las facultades legales, dicha herramienta depende de cómo sea utilizada por los parlamentarios. Ésta como se puede señalar a priori, no ha sido utilizada en su totalidad, destacándose el artículo transitorio de la Ley N° 19.875 que dispone que por una sola vez, una comisión bicameral establecería la orgánica de la “Unidad de Asesoría Presupuestaria” (UAP), lo que a la fecha de esta tesis, no está dictado, lo que manifiesta la falta de coordinación y de interés en el funcionamiento en su totalidad de la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos y la falta de interés de ambas corporaciones (Cámara de Diputados y Senado) de encabezar un proceso de estructuración de análisis presupuestario.

Sin perjuicio que se analizará de forma separada la Unidad de Análisis Presupuestario, (UAP), el funcionamiento de la Comisión Mixta Permanente de Presupuesto se apoya principalmente en los datos entregados por la UAP, puesto que entre sus funciones principales esta la recepción de la información comprometida y establecida en las diferentes glosas presupuestarias, para la verificación de los acuerdos

suscritos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la discusión de la Ley de Presupuestos, conforme al Art. 19 de la LOCCN.

Las intenciones del funcionamiento de la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos se resumen en lo expresado en su moción, que señaló:

“En efecto, el seguimiento permanente de la ejecución del gasto público más allá de la simple verificación de la regularidad presupuestaria contable, permite, indudablemente, mejorar su eficacia y fortalecer la acción del Congreso Nacional frente al Poder Ejecutivo, ejerciendo a cabalidad una función propia del Parlamento y de la más alta importancia, Por lo demás, este robustecimiento de la acción parlamentaria está acorde con la tendencia mundial de los Parlamentos que persigue optimizar el gasto público. De esta manera, sería posible programar periódicamente sesiones para conocer de la ejecución trimestral de ingresos y egresos según el artículo 1 de la Ley de Presupuestos, de la ejecución semestral de ingresos y gastos a nivel de capítulos y programas; de la evaluación externa de programas, del balance de la ejecución presupuestaria y cuenta de la gestión operativo y económica del año anterior, de la observancia de las glosas de partidas presupuestarias, y, en general, del cumplimiento de todas las obligaciones del Gobierno dispuestas en la Ley de Presupuestos y de las acordadas en el Protocolo relativo a estas materias”²⁰².

Estos fines perseguidos por los legisladores, no se han materializado en su totalidad, en dicho sentido la tesis de pregrado de Benjamín Alemparte Prado señala:

“Entonces, ¿Cuál es la situación actual de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos? Tenemos que ésta se ha reunido solo tres veces en lo que va del año y no de una manera que se infiera como un esfuerzo de oficio, sino más bien para escuchar la presentación que hiciera el Director de Presupuestos respecto de la ejecución presupuestaria y luego considerar la ejecución del presupuesto del año 2014, sin ningún tipo de informe emitido”²⁰³.

Sin duda a partir del año 2003, el funcionamiento para el análisis de la ejecución de la Ley de Presupuestos se ha realizado, pero tal como se ha demostrado en esta

²⁰² Historia Ley N° 19.875, Moción de fecha 10 de septiembre de 2002. Moción parlamentaria en sesión 27. Legislatura 347.

²⁰³ ALEMPARTE PRADO, Benjamín. 2016. Una perspectiva constitucional del presupuesto del sector público en Chile. Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 101.

tesis, el funcionamiento de cada subcomisión es dispar, sin perjuicio que cada ministerio y otros organismos públicos revistan igual importancia en materia de gasto público.

Para afirmar lo analizado, es posible comentar que en las sesiones realizadas durante los años 2004 al 2017 por las distintas subcomisiones, se presentan un funcionamiento muy disímil entre sí, llegando alguna de éstas a no analizar la ejecución en años completos. Para esta observación sólo se consideran las sesiones que analizaron la ejecución presupuestaria de los distintos ministerios, en el periodo entre enero a septiembre de todos los años, (considerando que, posterior a dicho mes dichas subcomisiones analizan el presupuesto público para la aprobación del año siguiente). A modo de comprobación se acompaña la siguiente tabla:

Sesiones Subcomisiones Especiales Mixta de Presupuestos entre 2004 a 2017²⁰⁴.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (hasta junio)
Primera Subcomision	1	0	1	2	2	0	2	0	0	0	2	1	4	3
Segunda Subcomision	3	1	2	0	3	0	5	3	2	3	5	5	10	6
Tercera Subcomision	6	2	3	3	4	4	8	7	5	9	9	6	14	6
Cuarta Subcomision	9	1	5	1	4	3	9	6	2	2	5	4	5	0
Quinta Subcomision	1	2	3	5	5	1	8	6	4	4	6	3	3	0

Cada subcomisión analiza la ejecución presupuestaria de distintos ministerios, siendo una práctica la siguiente distribución. Es importante cuestionar, por ejemplo,

²⁰⁴ Elaboración propia a partir de los datos disponibles en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/comisiones.html

porque existen comisiones que sesionan en mayor número que otras, y como dichas sesiones que, aunque no generan informes, pueden o no influenciar en la discusión del presupuesto para el año siguiente. En dicho sentido la distribución es:

Primera Subcomisión	Segunda Subcomisión	Tercera Subcomisión	Cuarta Subcomisión	Quinta Subcomisión
Tesoro Público	Presidencia de la República	Poder Judicial	Congreso Nacional	Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Contraloría General de la República	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Ministerio de Agricultura
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ministerio de Educación	Ministerio de Minería
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Ministerio Público	Ministerio de Vivienda y Urbanismo,	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
	Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Bienes Nacionales	Ministerio de Energía.
	Ministerio de Medio Ambiente	Ministerio de Salud.		
	Ministerio del Deporte.			

De la tabla anterior es posible destacar que la tercera subcomisión especial Mixta de Presupuestos es la que más ha sesionado desde el año 2003, claramente influenciada por la relevancia del presupuesto que analiza, en este caso el Ministerio de

Salud, así como la permanencia de los parlamentarios que la componen, destacando que tres de ellos, los diputados José Miguel Ortiz, Patricio Melero y el Senador José García Ruminot, son parlamentarios desde el año 1989 de forma ininterrumpida hasta la fecha de la presente tesis.

Para complementar esta afirmación, como tesista de postgrado participé como oyente en las sesiones realizadas el día 8 de mayo de 2017, tanto a la primera subcomisión, como en la segunda subcomisión especial Mixta de Presupuestos. En la primera subcomisión dicho día se analizó la ejecución presupuestaria del Ministerio de Economía. Al consultar al presidente de dicha subcomisión, el Diputado Felipe de Mussy, sobre el funcionamiento y la práctica de la misma, este me expresó que como presidente de dicha subcomisión promueve que se realicen a lo menos una vez al mes, pero por tiempo los parlamentarios no están disponibles en dicho sentido, destacando que, en algunos casos no se realizan sesiones de ejecución durante todo un año. Dicho parlamentario expresó que la instancia real para fiscalizar el gasto efectivo son las subcomisiones y que los diputados de hacienda deben ponderar la importancia del análisis de la ejecución presupuestaria igual que la propia discusión de la aprobación del presupuesto. De igual manera, el diputado Ernesto Silva expresó que el seguimiento del presupuesto a lo largo del año por parte del Congreso se ha transformado en un proceso de poca utilidad debido a la asimetría de información entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, que este no tiene cómo hacer una tarea adecuada de control en la ejecución.

En la segunda subcomisión especial, analizó la ejecución de los presupuestos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y al Ministerio Secretaría General de Gobierno. Al realizar la exposición del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,

el presidente de dicha subcomisión, diputado Pablo Lorenzini empezó a realizar diversas consultas a al Ministro y a los Jefes de Área de dicho ministerio, de la misma manera que el senador Prokurica, lo que demuestra a diferencia de la primera subcomisión, una interacción más que una exposición lineal realizada por cada ministerio. El punto que es relevante destacar es la discusión asociada a los “gastos reservados”, denunciando ambos parlamentarios, la falta de rendición de dichos fondos, a lo menos ante el Congreso Nacional. El Poder Ejecutivo por medio del Ministro explicaba que se rendirán dichos gastos conforme al Ley N° 19.863, respaldando dicha tesis la Auditora General de Gobierno (CAIGG), a lo cual los parlamentarios destacaban, especialmente el presidente diputado Pablo Lorenzini en su calidad de auditor y economista, que la rendición mediante “declaración jurada” no le permite un adecuado análisis de los mismos así como su detalle. Posterior a ello se realizaba un ejercicio relevante en el análisis de los fondos concursales entregados a la ciudadanía por parte del Ministerio Secretaría General de Gobierno, solicitando que se realizara prontamente la entrega de dichos fondos, ya que en la presentación estaban “comprometidos”, con el proceso concursal afinado, sin embargo su entrega sería a partir del septiembre, a lo cual los parlamentarios señalaban que estarían cerca de la época electoral y que dicha situación debía evitarse.

Consultado sobre el análisis de la ejecución presupuestaria realizado y su utilidad para el ciclo presupuestario, el Diputado Pablo Lorenzini manifestó que todo depende de los miembros de las subcomisiones sobre la importancia y utilidad que ellos realicen, destacó que, en su caso como auditor y economista no le bastaba la entrega de información, sino iba acompañada con datos desagregados que los explicaran y que,

según su experiencia, es muy distinto el análisis que puede hacer por ejemplo un médico del presupuesto de salud, al mismo médico analizando los fondos del Ministerio de Cultura. En dicho sentido, la experiencia señala que, aquella situación ha ocurrido en los dos gobiernos y se demuestra que hay subcomisiones que a dicha época no han sesionado, por encontrarse en época electoral, lo que comprueba las distintas visiones en este ámbito, que sólo son consideradas al momento de la discusión del proyecto de ley de presupuesto.

Consultado el senador Baldo Prokurica, éste señaló que a lo largo de estos años en la subcomisión con el diputado Lorenzini han privilegiado que dicha comisión sea dinámica con consulta directa a los expositores, con el objeto de contrastar la información de la ejecución previo al ingreso del proyecto de Ley de Presupuestos, para poder cotejar la misma y hacer las correcciones, en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto público.

Cabe destacar que, a partir de esta investigación en dependencias del Congreso, tanto en Santiago como en Valparaíso, por información entregada por la UAP, así como los secretarios abogados de las subcomisiones, se pudo ratificar que, por medio de la Televisión del Senado, se encuentran disponibles las sesiones de la tercera subcomisión mixta de presupuestos²⁰⁵, las cuales, al efectuarse en el salas audiovisualmente habilitadas en Valparaíso, pueden grabarse y difundirse por medio del canal del Senado y quedar disponibles en la página web de dicha entidad. Sólo por limitaciones técnicas como fue señalado, sólo se han registrado audiovisualmente las sesiones de la tercera

²⁰⁵ Véase en la página web de TV Senado: http://tv.senado.cl/tvsenado/site/tax/port/all/taxport_7_45_1.html

subcomisión, puesto que en las otras dependencias donde sesionan dichas subcomisiones, no se cuenta con dicha tecnología. Del análisis de dichas sesiones disponibles, se ratifica que dicha subcomisión es la que más ha sesionado desde el año 2003, atendido al interés de los parlamentarios que la componen. Sobre su funcionamiento, el presidente actual diputado José Ortiz, deja la exposición de los ministros, subsecretarios y jefes de servicio y posterior a ello, se realizan las preguntas de los demás parlamentarios, destacando el análisis de ellos sobre la ejecución presupuestaria.

Finalmente consultado en dependencia del Valparaíso al diputado Daniel Farcas sobre la cuarta subcomisión especial, este se limitó en señalar que no había sido citado, por lo que, poco podía declarar en dicho aspecto sobre la ejecución presupuestaria durante este año. A julio de 2017, dicha subcomisión aún no se ha reunido, a diferencia de las otra, sin motivo aparente.

De las entrevistas con los distintos parlamentarios, se concluye que el uso de la herramienta legal establecida en el Art. 19 de la LOCCN depende exclusivamente del funcionamiento, regularidad, intereses y rigurosidad de parte de los parlamentarios pertenecientes a las subcomisiones especiales mixtas de presupuesto, teniendo presente que todos ellos tienen varias funciones y atribuciones conforme la ley. Por lo tanto, se denota mayor rigurosidad en los parlamentarios con más tiempo de permanencia en sus cargos, los que parecen dar mayor importancia al funcionamiento y regularidad del análisis de la ejecución del presupuesto público.

El estudio realizado por la Cooperación Alemana GIZ (cooperación entre Alemania y El Salvador) sobre la Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe, en su informe sobre Chile señala, a propósito de la Comisión Mixta de Presupuestos:

“El trabajo de las subcomisiones de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto influye tanto en el ámbito de la eficiencia operativa como de la asignativa; sin embargo, es menos pronunciado en lo que se refiere a la eficacia. La densidad de las discusiones varía entre las diferentes subcomisiones y sesiones, pero se observa una mayor calidad del debate en el ámbito del desarrollo social. Es ahí donde, tanto los diputados como el Ejecutivo, utilizan en mayor grado la información sobre el desempeño para interpelar o justificar las asignaciones presupuestarias. La Unidad de Análisis Presupuestario elabora el análisis mensual sobre la ejecución del gasto y sobre los programas y proyectos del presupuesto; ahí se destacan las necesidades financieras del año fiscal. Este análisis conforma la base para las discusiones entre el Congreso y el Ejecutivo, a partir de las que se establecen los denominados protocolos de acuerdo. Por tanto, contribuye a la discusión sobre eficiencia asignativa y operativa del gasto. Sin embargo, la falta de vinculación de la información sobre el desempeño con las partidas del gasto y los programas y proyectos que constan en el proyecto de la Ley de Presupuestos impide realizar un análisis en profundidad que mejoraría la eficacia del gasto. Por ello, se considera que la contribución de ese análisis no es significativa y todavía no se evidencia que el trabajo de las subcomisiones aporte a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público (el subrayado es propio)”²⁰⁶.

En conclusión, la Comisión Especial Permanente Mixta de Presupuestos, conforme sus atribuciones legales establecidas en el Art. 19 de la LOCCN debe realizar un seguimiento permanente a la ejecución presupuestaria. Sin embargo del análisis de la cantidad de veces que sesiona se genera la primera afirmación en el sentido que, su funcionamiento no es estándar entre las 5 subcomisiones para analizar la totalidad de

²⁰⁶ AGENCIA GIZ SAN SALVADOR (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)). 2016. Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe El rol del poder legislativo y de la entidad de fiscalización superior. San Salvador. El Salvador. P.135. [en línea] <http://www.olacefs.com/fiscalizacion-y-calidad-del-gasto-publico-en-america-latina-y-el-caribe/> [consulta: 13 junio 2017].

los ministerios y organismos públicos que componen el aparato estatal. Un caso interesante de examinar es lo ocurrido con el presupuesto del Ministerio del Deporte el año 2016, que a junio de dicho año tenía una ejecución presupuestaria del 36,1%²⁰⁷, y específicamente en subtítulo 31, “Iniciativas de Inversión”, destinado a infraestructura deportiva y otros. Esto trajo como consecuencia inmediata que el Ministerio de Hacienda recortara el presupuesto y en agosto del año 2016, el presupuesto de iniciativas de inversión, pasó de \$34.852.596.000²⁰⁸ a \$ 23.209.027.000, una reducción de su presupuesto en 33%. Esta situación que claramente tuvo conocimiento y fue analizado por la segunda subcomisión especial Mixta de Presupuesto fue latamente analizada y fuertemente criticada, lo que trajo consecuencias en el presupuesto para el año 2017, puesto que, el presupuesto en iniciativas de inversión fue reducido a un monto final de \$25.334.289.000²⁰⁹, con una reducción final de un 28% del presupuesto del año anterior.

La baja ejecución fue analizada por la UAP en los informes entregados a dicha subcomisión²¹⁰, lo que influyó en la modificación y re-destinación de los recursos no utilizados por parte del Ministerio del Deporte a otras áreas. Esto implica que un control ejercido en la ejecución presupuestaria tiene sus efectos en la discusión del presupuesto para el año siguiente, e involucra necesariamente una herramienta de control, que en este caso sólo fue limitada a la ejecución presupuestaria, sin un análisis en detalle si, los

²⁰⁷ Información disponible en:

<http://www.senado.cl/site/presupuesto/2016/cumplimiento/Ejecucion/junio2016/26.pdf>

²⁰⁸ Véase Ley de Presupuestos año 2016: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-140843_doc_pdf.pdf

²⁰⁹ Véase ley de Presupuestos año 2017: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155370_doc_pdf.pdf

²¹⁰ Existen más de 8 informes de ejecución presupuestaria elaborados por la UAP sobre dicho ministerio, disponibles en http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2016/prontus_senado/2016-08-05/101729.html#, para estos efectos fue considerado el informe de Ejecución presupuestaria de gastos acumulada al mes de agosto de 2016 partida 26: Ministerio del Deporte, disponible en: <http://www.senado.cl/site/presupuesto/2016/cumplimiento/Ejecucion/Agosto2016/26.pdf>

gastos que efectivamente fueron realizados, recayeron en obras o iniciativas de inversión acorde con los planes y programas del Ministerio del Deporte o fueron medidas de reacción del ministerio para seguir evitando la reducción del presupuesto en dicho ítem.

Como se ha observado, este tipo de control fue previsto acompañado por una unidad técnica que le permitiera contar con la información y los análisis previos para su adecuado funcionamiento, tal como fue demostrado en el caso del Ministerio del Deporte. En dicho sentido, para efectos de sistematización, es necesario analizar esta unidad de forma diferida, de acuerdo a la importancia propia que tiene.

3.2.4 Estudio de la Unidad de Asesoría Presupuestaria (UAP).

La Unidad de Asesoría Presupuestaria (UAP) fue creada a partir del 2003 con la Ley N° 19.875, no obstante la misma ha tenido un funcionamiento muy diferente a las expectativas e intenciones originales que permitieron su creación. Desde sus orígenes no fue establecida en forma clara su dependencia respecto de las corporaciones del Congreso Nacional, junto que la misma no ha tenido modificaciones de sus competencias, ni adecuaciones de su orgánica, a pesar del aumento de información que recibe a través de los años. Dicha lógica ha generado que, a partir del incremento sostenido de la información que se procesa (considerando que resulta obligatoria su remisión por parte de los diferentes organismos públicos a partir de la dictación año tras año de la Ley de Presupuestos y diferentes glosas que lo establecen), la misma no ha podido ser un ente gravitante en el proceso presupuestario en Chile, relegando a una función menor, tanto en el proceso de análisis de la ejecución presupuestaria, como en el proceso de aprobación y discusión del proyecto de Ley de Presupuestos.

Así, en los últimos años nuevamente, dentro de las limitadas funciones del Congreso en el proceso de control presupuestario, se ha discutido cuáles son las herramientas más eficaces para lograr mayor influencia en el ciclo presupuestario y como dicho poder del Estado pueda cumplir más eficientemente su rol fiscalizador.

Para contextualizar se hace preciso conocer cómo surgió la UAP y cómo a partir de la práctica legislativa esta pudo en principio tener reconocimiento legal y una orgánica que se ha mantenido hasta la fecha de esta tesis.

A inicios de los años noventa, la idea de control referido al presupuesto toma fuerza, pretendiéndose crear alguna oficina interna que ayudara a los parlamentarios a ejercer un rol más activo en el control del presupuesto, no sólo limitando su intervención a su discusión y aprobación, sino que pudieran analizar críticamente la ejecución del mismo, teniendo con ello una intervención más clara en todo el ciclo presupuestario. Con la idea creada a partir de los protocolos de acuerdo, cuyo origen deriva a mediados de los años noventa, con la propuesta de senador de la época y ex presidente Sebastián Piñera Echeñique, surge la necesidad de realizar controles al gasto público, por medio de evaluaciones ex – ante de la aprobación del presupuesto público. Para ejercer un rol más activo en el control presupuestario, se vio la necesidad de que los parlamentarios contaran con mayor información que la entregada por la DIPRES respecto de proyecto de Ley de Presupuestos. En dicho sentido, destacan dos mociones presentadas para modificar la LOCCN, para la creación de una “Oficina de Presupuestos del Congreso”, presentadas por los Senadores de la época Sergio Bitar, Carlos Ominami y Sebastián Piñera. Dichas mociones presentadas el 19 de octubre de 1994 y 24 de octubre de 1995, en los boletines N° 1412-07 y 1722-07 respectivamente, fueron archivadas y no tuvieron

la tramitación respectiva por falta de acuerdo político, sin embargo es necesario destacar que de ellos queda de manifiesto la necesidad de la creación de dicha oficina en base a los requerimientos de información presupuestaria de los parlamentarios, así como otras según la visión de la época, la que queda de manifiesto en uno de dichos proyectos, que las numeró:

“La necesidad de incorporar en el organigrama del Congreso esta entidad técnico jurídico se basa en las siguientes razones:

1º Diversos parlamentarios han planteado la necesidad de mejorar el proceso de aprobación de la ley de presupuesto conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.

2º La complejidad de este proceso exige institucionalizar un sistema de preparación, discusión, elaboración y evaluación de la ejecución de la Ley de Presupuesto. En una economía moderna, el presupuesto nacional no es sólo una materia relativa a equilibrios contables o niveles globales de gastos, sino que progresivamente se le reconoce como un instrumento público que permite la determinación de las prioridades económicas y sociales del país. En la materia, se requiere un análisis desagregado que contemple un estudio por programas y no sólo por organismos. Se requiere un análisis regional, local, sectorial que cruza las diversas partidas del presupuesto de la nación.

3º Las partidas presupuestarias también deben analizar según gastos efectivos del año que termina y no sólo al presupuesto nominal, siendo preciso además implementar un seguimiento efectivo de la ejecución del mismo.

4º Es preciso atender los resultados para evaluar el rendimiento de los programas y no sólo observar la ejecución del gasto en relación al presupuesto, por ello es esencial efectuar un análisis específico de cada área. El Ejecutivo está iniciando un importante plan presupuestario que permitirá evaluar ciertos programas por resultados”²¹¹.

Posterior, a los primeros protocolos de acuerdo y la creación de los primeros sistemas de evaluación y control de gestión del presupuesto público, surgió la necesidad de parte del Senado y de la Cámara de Diputados de generar una asesoría especializada en presupuesto público, para que los parlamentarios contaran con informes que procesaran la gran cantidad de información proveniente de la DIPRES y de los

²¹¹ CHILE. Senado. Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de crear la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional. Boletín 1722-07. Legislatura 332. Sesión 9. 24 de octubre de 1995. Moción p. 7-10.

ministerios y organismos públicos, que a partir de los protocolos de acuerdo y las primeras glosas presupuestarias, debían remitir, teniendo presente que en dicha época la Comisión Mixta de Presupuestos no contaba con ningún tipo de apoyo técnico ni profesional proveniente del Congreso Nacional. En dicho contexto, el Senado en el año 1996 llamo a concurso público y contrató a dos especialistas en materia presupuestaria, estableciéndose la primera UAP, cuyos profesionales dependieron del Senado. La Cámara de Diputados también contrató a profesionales para el análisis del presupuesto público. Así presidiendo la Cámara de Diputados el señor Gutenberg Martínez, y por recomendación de la oficina de informaciones de la Cámara de Diputados, se decide crear una oficina de informaciones económicas, la que prestaría asesoría y apoyo a los diputados en dichas materias y pediría informaciones a los organismos públicos, basado en las facultades que le otorga la LOCCN, en su Art. 9. Esta oficina buscó mejorar la asimetría de la información que obtenía el Congreso y la Comisión Mixta de Presupuestos, preparando y analizando la información obtenida. La oficina de informaciones económicas se creó a instancias de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, y en ese marco funcionó hasta su institucionalización legal, ya que la misma no tuvo un reconocimiento explícito, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en los reglamentos pertinentes. La función principal sería asesorar a la Comisión Mixta de Presupuestos en el proceso presupuestario, haciendo un seguimiento a la ejecución del presupuesto público, careciendo de facultades de fiscalización²¹².

A partir del primer protocolo de acuerdo de 1997, se incrementó la información presupuestaria disponible para el Congreso Nacional y atendido a que el periodo de 60

²¹² MONTALVA PÉREZ, Carlos y MUÑOZ SANHUEZA, Cristian. Op. Cit. P. 157.

días para la discusión del presupuesto ya no era suficiente, se promovió la creación de una Unidad de Asesoría Presupuestaria que permitiera analizar con profundidad la información disponible por parte de la Comisión Mixta de Presupuesto y que esta última tuviera carácter permanente. Para estos efectos la UAP se determinó una función de importancia y se establecieron propuestas, destacando la que realizó la asesoría presupuestaria dependiente del Senado que propuso:

- Proyección de una Unidad de Asesoría Presupuestaria, en el seguimiento permanente de la ejecución presupuestaria.
- Dependencia de la Unidad de Asesoría Presupuestaria. En su origen la UAP, sus especialistas en materias presupuestarias dependieron de la Oficina de Informaciones y de la Comisión de Hacienda del Senado, por lo que se requiere autónoma operativa dependiendo del presidente del Senado.
- Dotación de la Unidad de Asesoría Presupuestaria. La Unidad de Asesoría Presupuestaria debería disponer de una cantidad de personal que permita un análisis en profundidad de las políticas públicas de gran impacto. Se sugieren cinco profesionales, uno para cada subcomisión especial mixta de presupuestos.
- Provisión de cargos eminentemente técnico vía concurso público.

Conforme a esta propuesta y lo aprobado en la ley N° 19.875, se destaca lo señalado por el especialista en presupuesto de la época, Alejandro Hormazábal Zavala, que señaló sobre el funcionamiento de la UAP para el año 2003 lo siguiente:

“Esta propuesta se efectuó en la perspectiva de una reestructuración de la planta de funcionarios del Senado, que en esos momentos parecía inminente. Sin embargo, dicha reestructuración aún no se lleva a cabo. De manera que la única respuesta a esta presentación fue la de desvincular a los dos profesionales especialistas presupuestarios de la Oficina de Informaciones del Senado. Este

cambio, lamentablemente, no fue al fondo del problema: -la inexistencia de disposiciones legales, la insuficiencia en el número de profesionales y la incapacidad de la jefatura de convertir a la Unidad en contraparte de la Dirección de Presupuestos del Ejecutivo-, razón por la cual las insuficiencias se mantienen hasta ahora. De esta manera, los especialistas presupuestarios siguieron trabajando bajo una dirección equivocada y actuando, la mayoría de las veces, de manera reactiva a consultas específicas sobre cualquier tema relacionado con el Presupuesto de la Nación, pasado o presente, y también realizando informes sobre economía nacional o internacional, estadísticas económicas y sociales, etcétera que en estricto rigor no corresponden a funciones de asesoría presupuestaria. No se implementó nuestra propuesta de trabajar a base de Planes Anuales. Tampoco se contó con jefaturas que filtraran y jerarquizaran las consultas y con la visión y preparación suficientes para proyectar un verdadero trabajo de asesoría presupuestaria. Mientras tanto, la cantidad, profundidad y calidad de la información que el Ejecutivo envía al Legislativo aumentaba anualmente en forma significativa²¹³.

El mismo analista presupuestario describe la situación de la UAP después de la dictación de la Ley N° 19.875 que la reconoce legalmente, señalando que, a fines del 2004, aun cuando la misma ley en su artículo transitorio una comisión bicameral establecería la orgánica y el reglamento de la UAP, en un plazo de 60 días posteriores a la fecha de publicación de la ley, no hubo acuerdo y no se formalizó la orgánica de la misma.

En la misma línea, el ex senador Jaime Gazmuri señaló:

“Sin embargo, esta unidad nunca se ha instalado debido a la imposibilidad de lograr un acuerdo entre ambas cámaras en cuanto a su dependencia. El acuerdo estuvo firmado, pero al llegar a la Comisión de Régimen Interno de la Cámara baja, instancia que tiene a su cargo la supervigilancia del orden administrativo e interno de sus servicios, este nunca se hizo efectivo. La razón formal para que no se haya llevado a la práctica lo estipulado en la Ley Orgánica del Congreso Nacional ha sido la discrepancia entre ambas ramas²¹⁴.”

²¹³ HORMAZÁBAL ZAVALA, Alejandro. 2005. La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile. En: SEMINARIO. XVII Seminario Regional de Política Fiscal Naciones Unidas -Cepal. [en línea] http://www.cepal.org/es/search?as_q=hormazabal%20zavala [consulta 3 julio 2017]

²¹⁴ GAZMURI MUJICA, Jaime. 2012. Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 39.

Lo expresado previamente tiene relevancia, porque explica la situación actual que genera que a la fecha no se cuente con una orgánica ni un reglamento que establezca las bases de funcionamiento de la UAP, como asimismo, tenga la relevancia de conformidad a las funciones que la misma realiza, toda vez que, la falta de acuerdos políticos de la época se han mantenido, puesto que, la no cooperación de la Cámara de Diputados y el Senado en su desarrollo es una demostración clara que no existe interés en la creación de una UAP que pueda empezar a configurarse como un organismo gravitante en el ciclo presupuestario, ya que, al ser eminentemente técnico, no podría ser de utilidad a los parlamentarios, que requieren resultados políticos y que no necesariamente los obtendrán siguiendo exclusivamente los informes entregados por la UAP, que serían eminentemente técnicos y neutrales políticamente.

Para el año 2007 la situación descrita anteriormente no sufrió modificaciones, destacando que las funciones principales de la UAP eran realizar informes sobre el desarrollo y avance de los programas de interés de los parlamentarios, sistematizar la información remitida por el Poder Ejecutivo, sin un análisis detallado y sólo se extendía a la verificación del cumplimiento del envío de la información comprometida en tiempo y forma. Su composición no varió para dichos años, la que estaba conformada por 5 profesionales, dos trabajando en el Senado y tres en la Cámara de Diputados sin dedicación exclusiva y sólo uno especializado en economía y presupuestos; y no contaba con una orgánica propia sin mayores atribuciones o profesionales que le permitieran extender su labor²¹⁵. Para el año 2010, se consideró a la UAP como una pequeña unidad utilizada como secretaría de la Comisión Mixta de Presupuesto. Para

²¹⁵ MONTALVA PÉREZ, Carlos y MUÑOZ SANHUEZA, Cristian. Op. Cit. p. 159.

dicha fecha esta labor paso a ser destacada ya que complementaba y desagregaba la información entregada por el gobierno a la Comisión Mixta de Presupuestos²¹⁶, realizando además los primeros estudios sobre el seguimiento de los compromisos del articulado, las glosas y los protocolos de acuerdo, sistematizando dicha información y generando una lista de compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo, las fechas de cumplimiento siendo finalmente confrontado con el estado de avance de dichos compromisos²¹⁷.

Por medio de una consulta realizada por intermedio de la Ley N° 20.285 (Ley sobre Acceso a la Información Pública) para esta investigación, se solicitó información sobre la Unidad Presupuestaria del Senado, la cual respondió que dicha unidad cuenta para el 2017 con 5 funcionarios, siendo estos: Rubén Catalán Hernández, Jefe de Unidad, Ingeniero Comercial con Magíster en Políticas Públicas y MBA; Rafael Alzamora Maldonado como Asistente Administrativo y los Analistas Presupuestarios: María Soledad Larenas, Ingeniero Comercial con Magíster en Economía; Rodrigo Ruiz Silva, Administrador Público con Magíster en Gerencia Pública y Eduardo Díaz Beltrán, Administrador Público con Magíster en Políticas Públicas y Gobierno. Dichos funcionarios se rigen por el Reglamento de Personal del Senado. En cuanto a los recursos asociados al funcionamiento de la UAP, se manifestó que no corresponde a un centro de costos particularizado, y que su financiamiento es parte de los recursos normales del Senado para su debida operatividad. Sobre los informes desarrollados, se

²¹⁶ Véase el informe “Cumplimiento Compromisos Ley de Presupuestos para el Sector Público 2012” de la UAP, en línea: www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Cuadro%20de%20cumplimiento%20Ley%20de%20Presupuesto%202012.doc [consulta: 1 de julio 2017]

²¹⁷ GAZMURI MUJICA, Jaime. Op. Cit. p. 41.

informó que actualmente no se cuenta con una estadística pormenorizada de cada una de las investigaciones en materia presupuestaria que se han llevado a cabo; sin embargo, para el año 2016 (y también lo será para el año 2017) se desarrollaron informes e investigaciones en los siguientes ámbitos: informes mensuales de ejecución presupuestaria, por partida; informes temáticos (ej. publicidad y difusión, gasto en honorarios, etc.); informes sectoriales (listas de espera en salud, inversión pública, entre otros); informe de seguimiento del cumplimiento de la Ley de Presupuestos y del protocolo de cuerdo (con publicación mensual); informes específicos desarrollados a solicitud de los senadores y diputados, y asesoría especializada a parlamentarios y a sus asesores²¹⁸.

Para conocer el funcionamiento de la UAP a la fecha de esta tesis, se procedió a solicitar una entrevista con el jefe de dicha unidad, Rubén Catalán²¹⁹, así como se visitó su sede en el Senado en Valparaíso. Con dicha visita se pudo conocer el funcionamiento práctico de la misma y el trabajo de la UAP, la que está relacionada principalmente con el asesoramiento que esta le entrega a la Comisión Mixta de Presupuestos de carácter de permanente. De esta forma es posible destacar dos funciones; una concerniente a la intervención de la UAP en el análisis y la remisión de informes para el proceso de discusión y aprobación del presupuesto para el año siguiente; y la otra relativa a la

²¹⁸ Por medio de la página web del Senado, se solicitó de acceso a la información (SOL006296), con fecha 26 de diciembre de 2016, requiriendo “listado de personal, cantidad de recursos comprometidos para funcionamiento, actos administrativos que la creen, así como reglamento y orgánica de la “UNIDAD DE ASESORÍA PRESUPUESTARIA DEL SENADO” y estadísticas si las tuvieran de los informes realizados desde su creación hasta la fecha”. Dicha solicitud tuvo respuesta vía correo electrónico con fecha 27 de enero de 2017.

²¹⁹ Entrevista con Rubén Catalán Hernández, Jefe Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado. 15 de abril de 2017. En persona, en la Unidad de Asesoría Presupuestaria, Sede Valparaíso del Congreso Nacional.

asesoría a la Comisión Mixta de Presupuesto en el análisis de la ejecución presupuestaria que realiza del presupuesto en marcha.

La UAP realiza un análisis del proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo a partir del mes de septiembre cada año. Para ello se organizan consultas con las entidades públicas con el fin de aclarar dudas y preguntar sobre los datos y los montos incluidos en la propuesta. Este análisis comprende los datos financieros y los indicadores de desempeño de los productos estratégicos. En dicho sentido, la UAP realiza un análisis según los datos entregados por cada ministerio y analiza el presupuesto inicial propuesto y el presupuesto final efectivamente ejecutado del año anterior, considerando las modificaciones presupuestarias generadas durante el año, para informar a la Comisión Mixta de Presupuestos, que recopila la totalidad de los documentos. Finalmente, se elabora un informe (interno que no se publica) sobre los resultados del conjunto de sus análisis para apoyar a la Comisión Mixta de Presupuestos para la discusión y aprobación final del proyecto de Ley de Presupuestos presentados por el Poder Ejecutivo²²⁰.

Cabe destacar que, en el periodo de discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, paralelamente a las funciones propias de la UAP, están los centros de estudio y ONG afines a cada parlamentario, las cuales se han consolidado como un importante actor en proceso de discusión presupuestaria. En dicho sentido, la limitada capacidad de la UAP de entregar informes detallados a cada parlamentario ya sea senador o diputado, ha generado en los últimos años que los grupos de estudios afines

²²⁰ Véase para estos efectos “Flujo Ley de Presupuestos” elaborado por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile, que incorpora a la UAP como entidad asesora de la Comisión Mixta de Presupuestos sólo una vez que esta se constituye. [en línea] https://www.camara.cl/camara/media/presupuesto/2015/flujo_presupuesto.pdf

a cada sector político que componen el Congreso hayan desarrollado sus propios análisis presupuestarios, que le permiten a cada parlamentario tener una “asesoría de confianza” que le permita incidir según sus prioridades en el presupuesto público. En dicho sentido el ex senador Jaime Gazmuri explica este fenómeno señalando que la debilidad técnica de la UAP ha generado que tanto gobierno como oposición tengan sus “asesorías de confianza”, teniendo el sector de Chile Vamos (actual oposición al gobierno) una asesoría especializada por medio de los centros de estudio afines²²¹, como Libertad y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán e Instituto Libertad, mientras que el bloque de gobierno actual, Nueva Mayoría, esta asesorada principalmente por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)²²² o recurrir directamente al Ministerio de Hacienda y la DIPRES, al tener cercanía por estar en el gobierno²²³.

La segunda función de la UAP está relacionada con el seguimiento de la ejecución presupuestaria durante el año en curso, entregando la asesoría requerida a la Comisión Mixta permanente de presupuestos y específicamente a cada una de las subcomisiones, según su distribución por ministerios. La UAP debe analizar los informes que presenta la DIPRES durante la ejecución presupuestaria, el seguimiento de los compromisos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la tramitación, aprobación y ejecución del proyecto de presupuesto (protocolos de acuerdo) y el estudio sobre el cumplimiento en la rendición de la información.

²²¹ Véase: www.lyd.cl; www.jaimeguzman.cl; www.institutolibertad.cl

²²² Véase: www.cieplan.org

²²³ GAZMURI MUJICA, Jaime. Op. Cit. p. 42.

Cabe destacar que, en cada discusión de la Ley de Presupuestos de todos los años, se establece en su articulado que la DIPRES debe entregar a la Comisión de Hacienda del Senado, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Mixta de Presupuestos informes y documentos sobre la ejecución presupuestaria, de forma mensual, trimestral entre otros con detalle, correspondiéndole a la UAP lo siguiente:

- Recopilar, organizar y actualizar la información relativa a: La ejecución presupuestaria mensual, trimestral, semestral y anual; Las donaciones recibidas por los órganos y los servicios públicos; Los decretos que dispongan transferencias con cargo a las asignaciones, provisión para financiamientos comprometidos y provisión para transferencias de capital de la partida Tesoro Público; Los balances de ejecución presupuestaria y cuentas de resultado de la gestión operativa y económica anual de los ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos y las empresas públicas; Los gastos de publicidad y difusión que hubieren efectuado los órganos y los servicios públicos que integran la Administración del Estado; El informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central; La copia de los balances y los estados financieros de las empresas del Estado.
- Revisar la información recibida en cuanto a: La oportunidad (si se recibió dentro de los plazos establecidos); La suficiencia de lo remitido (si contiene toda la información requerida); Las formalidades (si está debidamente firmada por los directivos, auditores, etc.)
- Elaborar los informes sobre materias presupuestarias y/o de políticas y finanzas públicas que requiere la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

La obligación de remisión de dicha información por parte de la DIPRES está contemplada en el articulado de cada Ley de Presupuestos, años tras año, como en la Ley N° 20.713 que aprobó el presupuesto del año 2014, en su Art. 18; en la Ley N° 20.798 que aprobó el presupuesto del año 2015, en su Art. 14; en la Ley N° 20.882, que aprobó el presupuesto del año 2016, en su Art. 13. Destaca la UAP que a partir de la Ley N° 20.981 que aprobó el presupuesto para el año 2017 y por acuerdo de la Comisión Mixta de Presupuestos con la DIPRES, tal como quedó plasmado en el artículo 14, se remitiría dicha información mediante formato XML, vía digital y con compatibilidad procesable, para efectos de sistematizar de forma adecuada la información, por parte de la misma UAP, así como de la Biblioteca del Congreso Nacional. En la práctica se manifiesta que, en la primera sesión de la Comisión Mixta permanente de presupuestos, se adoptan los acuerdos primarios para el funcionamiento de la misma, relativa a fechas de sesión, la división en subcomisiones, así como las fechas de remisión de la información sobre la ejecución presupuestaria por parte de la DIPRES. Por ejemplo, en la sesión de fecha 10 de abril de 2017²²⁴, por primera vez se adoptaron acuerdos para estandarizar la remisión de información vía digital, para que esta se pueda procesar adecuadamente. En dicho sentido una función de la UAP parte con la recepción de la información y sistematización de los informes de ejecución presupuestaria remitidos por la DIPRES y analizarla a efectos de poner dicha información sistematizada y desagregada disponible para cada subcomisión. La UAP posteriormente en cada sesión que realizan las cinco subcomisiones, procede a analizar lo presentado por cada

²²⁴ Comisión Especial Mixta de Presupuestos de fecha 10 abril de 2017, TV Senado [en línea]. video. 2017. [Consulta: 10 julio 2017]. Disponible en: <http://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/presupuesto/mixta-de-presupuestos/comision-especial-mixta-de-presupuesto/2017-04-10/105236.html>.

ministerio y explica los resultados obtenidos, destacando las diferencias entre el presupuesto aprobado (ley inicial) y con el presupuesto realmente el ejecutado.

Conforme a como sesionen las subcomisiones²²⁵ establecido por el presidente de las mismas, se analiza la ejecución presupuestaria por parte de los senadores y diputados que pertenecen a las mismas, por medio de la información entregada por la UAP, así como sus asesores directos.

Una importante función de la UAP es la generación de informes de análisis de la ejecución presupuestaria que esta realiza por cada ministerio, y específicamente a un seguimiento de los compromisos sobre la ejecución del gasto. Dicha información se desglosa mensualmente con la características que no sólo se limita a ver la ejecución presupuestaria conforme la información entregada por la DIPRES, sino que analiza el porcentaje de la ley inicial y distingue del presupuesto vigente, que es el presupuesto modificado en base a las facultades propias del Poder Ejecutivo que formaliza por medio del Ministerio de Hacienda. Estos informes están disponibles en la página web de Senado²²⁶ y ordenados de la siguiente manera:

²²⁵ Se adoptó como acuerdo para el año 2017, que cada subcomisión funciones una vez al mes, pero conforme lo analizado en esta tesis en el cuadro del punto 3.2.3, a la fecha esto no ha sido realizado por lo menos por dos subcomisiones.

²²⁶ Véase: http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2017/prontus_senado/2016-10-04/174600.html

b) Seguimiento Ley de Presupuestos 2017

i) Ejecución Presupuestario Mensual de Gastos por Ministerio o Partida

PARTIDA	Enero 2017	Febrero 2017	Marzo 2017	Abril 2017	Mayo 2017
Partida 01: Presidencia de la República	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 02: Congreso Nacional	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 03: Poder Judicial	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 04: Contraloría General de la República	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 05: Ministerio del Interior y Seguridad Pú	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 06: Ministerio de Relaciones Exteriores	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 07: Ministerio de Economía	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 08: Ministerio de Hacienda	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 09: Ministerio de Educación	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 10: Ministerio de Justicia	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 11: Ministerio de Defensa Nacional	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 12: Ministerio de Obras Públicas	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 13: Ministerio de Agricultura	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 14: Ministerio de Bienes Nacionales	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 15: Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 16: Ministerio de Salud	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 17: Ministerio de Minería	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 18: Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 19: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 20: Ministerio Secretaría General de Gobierno	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 21: Ministerio de Desarrollo Social	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 22: Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 23: Ministerio Público	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 24: Ministerio de Energía	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 25: Ministerio del Medio Ambiente	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 26: Ministerio del Deporte	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 27: Ministerio de la Mujer	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 28: SERVEL	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 50: Tesoro Público	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver

Del análisis de las 28 partidas, se generan 12 informes por año por ministerio, siendo un total 336 informes anuales aproximadamente, desarrollados por la información recopilada y analizada sólo por 4 funcionarios, lo que a lo menos destaca la importancia de un aumento de la dotación de la UAP para poder seguir analizando los presupuestos en detalle y con conclusiones más minuciosas posibles.

Otra función de la UAP en el seguimiento de la ejecución presupuestaria está relacionada con los compromisos de los articulados y las glosas de la Ley de

Presupuestos, específicamente con los compromisos que asume cada ministerio en la aprobación. Por mucho tiempo la UAP sólo se limitó a realizar un análisis si la información comprometida era remitida o no por parte de los distintos ministerios, sin embargo a partir de 2016 la UAP analiza la información remitida conforme las glosas y específicamente los contenidos, haciendo posteriormente el seguimiento sobre las metas y objetivos perseguidos, examinando por ejemplo, si se remiten el listado de los beneficiarios de un programa y si el número de los mismos cumplen con los objetivos propuestos por dicho programa. Se destaca que la función de la UAP es analizar, y no le corresponde fiscalizar, conforme el Art. 19 de la LOCCN, hecho que se refleja en los informes elaborados, en cuanto el análisis de la ejecución pone de manifiesto situaciones que, a la revisión a la calidad del gasto lo deben realizar los parlamentarios para los fines de considerar el mismo para la aprobación del presupuesto del año siguiente, o para incentivar cambios de parte del Ministerio de Hacienda en la modificación del presupuesto en ejecución, pero en ningún caso, ni la Comisión Mixta de Presupuestos y la propia UAP pueden, en sus informes hacer reparos sobre la calidad del gasto efectuado o sobre la política pública involucrada.

Sin perjuicio de ello, puede en su análisis poner de manifiesto la falta de eficiencia, eficacia y economicidad de determinado gasto público, para que la cámara fiscalizadora ejerza su función o que la Comisión Mixta de Presupuesto pueda en sus análisis de la ejecución presupuestaria, solicitar los informes necesarios en sus sesiones sucesivas sobre la ejecución presupuestaria y finalmente con los datos entregados, influir en el presupuesto del ministerio involucrado en la discusión presupuestaria siguiente.

El detalle de dichos informes son públicos y está a disposición en la página web del Senado²²⁷, según el siguiente orden:

ii) Informe de Seguimiento de Compromisos del Articulado y Glosas de la Ley de Presupuestos

PARTIDA	Marzo 2017	Abril 2017	Mayo 2017	Junio 2017
Articulado	Ver	Ver	Ver	Ver
Otras leyes	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 01: Presidencia de la República	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 02: Congreso Nacional	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 03: Poder Judicial	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 04: Contraloría General de la República	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 05: Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 06: Ministerio de Relaciones Exteriores	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 07: Ministerio de Economía	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 08: Ministerio de Hacienda	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 09: Ministerio de Educación	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 10: Ministerio de Justicia	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 11: Ministerio de Defensa Nacional	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 12: Ministerio de Obras Públicas	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 13: Ministerio de Agricultura	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 14: Ministerio de Bienes Nacionales	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 15: Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 16: Ministerio de Salud	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 17: Ministerio de Minería	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 18: Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 19: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 20: Ministerio Secretaría General de Gobierno	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 21: Ministerio de Desarrollo Social	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 22: Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 23: Ministerio Público	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 24: Ministerio de Energía	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 25: Ministerio del Medio Ambiente	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 26: Ministerio del Deporte	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 27: Ministerio de la Mujer	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 28: SERVEL	Ver	Ver	Ver	Ver
Partida 50: Tesoro Público	Ver	Ver	Ver	Ver

Según destacó el jefe de la UAP, para la fecha, el seguimiento está relacionado con los compromisos que asume cada ministerio y para ello, se analizan detalladamente los oficios remitidos por cada ministerio, quedando dichos oficios a disposición del público en general en la página web. En dichos informes de seguimiento de

²²⁷ Véase: http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2017/prontus_senado/2016-10-04/174600.html#

compromisos, se analizan los oficios remitidos y se manifestó si tienen o no observaciones. Dichas observaciones realizadas por la UAP se definen como:

(*) Informes recibidos “Con Observaciones”: son aquellos informes recibidos que, de acuerdo a la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, no informa de todo lo solicitado en la Glosa presupuestaria respectiva, y que se refleja en la columna de Observaciones²²⁸.

Cabe destacar que existe un enlace digital en los informes de la UAP que pone a disposición los informes remitidos por los ministerios y organismos públicos sobre su ejecución presupuestaria según va avanzando el año, los cuales conforme a la normativa de transparencia activa de la ley N° 20.285 deben estar también a disposición en sus respectivas páginas web. Así por ejemplo el Informe de Seguimiento de Compromisos de la Ley de Presupuestos del sector público del año 2017, Ley N° 20.981, partida 20, Ministerio Secretaría General de Gobierno²²⁹, señala observaciones de los informes entregados por dicha cartera en Oficio N° 1.702/18 de fecha 28 de abril de 2017²³⁰, destacando que las observaciones están relacionadas con la falta de información sobre las características técnicas de los estudios, encuestas y sondeos de opinión pública contratados.

La UAP analiza dicha información de ejecución presupuestaria al alero de la Ley de Presupuestos vigente, aunque se destaca que dicha función no es fiscalizadora y, tal como ha sido analizado en esta tesis, dicha facultad recae en la Cámara de Diputados, puesto que la misma puede actuar como ente colegiado y no puede exigir información o

²²⁸ Dicha definición se encuentran en todos los informes de seguimientos realizados por la UAP, disponibles en: http://www.senado.cl/presupuestos-ano-2017/prontus_senado/2016-10-04/174600.html#

²²⁹ Disponible en:

<http://www.senado.cl/site/presupuesto/2017/cumplimiento/Seguimiento/junio2017/20.pdf>

²³⁰ Disponible en:

http://www.senado.cl/site/presupuesto/2017/cumplimiento/Glosas%202017/segunda_subcomision/20%20SEGEJOB/ORD.%201702%20SEGEJOB.PDF

informes directos a la UAP, sino que se realiza por medio de los diputados perteneciente a la Comisión Mixta de Presupuestos.

En dicho sentido, los diputados cuentan con la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, la que de igual manera cuenta con un asesor económico presupuestario para sus requerimientos particulares, el cual no tiene relación directa con la UAP, generándose una tensión institucional que refleja la falta de acuerdo respecto a las facultades de la UAP y la función que esta ejerce, la que está limitada a la relación que tiene con la Comisión Mixta de Presupuestos, que siempre será presidida por un Senador (Art. 19 de la LOCCN), así los diputados y senadores que requieran apoyo de parte de la UAP deben necesariamente solicitarlo mediante al presidente de la Comisión Mixta de Presupuestos, o ser miembro de alguna subcomisión y requerirlo por intermedio del presidente de dicha subcomisión.

La UAP también genera informes detallados ya sea por año, por política pública o programa sobre el cumplimiento o no de los compromisos asumidos. Como ejemplo destaca el estado de cumplimiento de los protocolos de acuerdo del año 2015, resumen ejecutivo del cumplimiento de las glosas del año 2015, así como informes detallados sobre las listas de espera GES y no GES por parte del Ministerio de Salud del año 2015 y 2016, informes a los subsidios al transporte público primer semestre de 2015, seguimiento al plan de Reconstrucción de Valparaíso, entre otros disponibles en sus informes temáticos en la página web del Senado²³¹. Como detalle, la UAP manifestó que la información no está disponible en muchos casos de forma establecida en las glosas o

²³¹ Véase: <http://www.senado.cl/site/presupuesto/2017/cumplimiento/tematicos/> [consulta: 4 julio 2017].

en los protocolos de acuerdo, generado por la relevancia o no de los programas, destacando por ejemplo el informe del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en que la UAP está trabajando con datos del año 2014, para generar un informe el año 2017.

Como conclusión de la visita a la UAP y sus funciones señaladas anteriormente, se destaca la importante cantidad de información generada, así como la calidad de las mismas. Sus conclusiones pasan a ser informes ejecutivos que ponen de manifiesto los problemas de nuestro ciclo presupuestario, cual es la falta de cierre del mismo con un análisis detallado sobre el gasto y si este ha sido ejecutado conforme los objetivos propuestos por el mismo Poder Ejecutivo. El análisis de la UAP es una importante herramienta, que no ha sido robustecida por los elementos señalados anteriormente, de hecho, al análisis de esta tesis, se sugiere que la orgánica de la UAP debe ser modificada de forma urgente, siendo necesario a lo menos un análisis por cada ministerio (mínimo deberían existir 28 analistas para 28 partidas presupuestarias) y contar con un presupuesto para encargar análisis prácticos y en terreno a universidades o centros educacionales que recopilen información para incorporar en los análisis. Está claro que la falta de financiamiento, orgánica, recursos humanos y técnicos, limita las capacidades de la UAP en comparación con las que tiene la propia DIPRES o los centros de estudios afines a los conglomerados políticos que están representados en el Congreso Nacional, por lo que, del análisis de la evolución de la UAP, queda de manifiesto que el no fortalecimiento o cambio en las funciones de la UAP sólo generará que el Congreso Nacional sea un mero receptor de información, sin capacidad alguna de procesarla, además que se denota una duplicidad de funciones entre lo que realiza la UAP

dependiente del Senado y la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional por medio de su Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria que, también realizan análisis presupuestarios a petición de los diputados de forma específica y cuyos informes se encuentran disponibles en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional²³² (BCN).

3.2.5 Problemas en torno al Control del Presupuesto en relación al Congreso Nacional.

El control parlamentario posee debilidades que pueden ser originadas por su poca flexibilidad y adaptación al proceso presupuestario en su conjunto por la ausencia de correcciones automáticas en el presupuesto, ello en relación con la elaboración del mismo, puesto que se realiza sobre determinados supuestos que no necesariamente se cumplen. También existe una falta de estímulo al ahorro presupuestario, relacionado con la ejecución presupuestaria, puesto que la evaluación de la misma es de carácter cuantitativa más que cualitativa. Lo anterior se traduce en que el 100% de la ejecución presupuestaria se observa como adecuada, lo que significa que no se valora que en un momento dado un Ministerio no ejecute un programa, ya que eso significaría un castigo

²³² Dichos informes se llaman “Documentos de Asesorías Parlamentarias” y son definidos como documentos elaborados por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, como parte de su función de apoyo al trabajo parlamentario, para contribuir a la certeza del actuar legislativo, disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y respaldar el protagonismo internacional del Congreso Nacional de Chile en los foros inter-parlamentarios. Estos documentos han sido elaborados a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega establecidos y por los parámetros de análisis acordados. No son documentos académicos y se enmarcan en criterios de validez, confiabilidad y neutralidad política. Destacan entre ellos los siguientes: Análisis Presupuestario 2016-2017: Subsecretaría de Prevención del Delito; Análisis Presupuestario 2016-2017: Inversión Regional Región IX; Análisis presupuestario 2014-2015: Ministerio de Agricultura y Recursos asignados en la Ley de Presupuestos por concepto de Gastos Reservados, 2004 – 2017.

en el presupuesto próximo, dada la estructura incrementalista que este tiene. Por el contrario, el ahorro podría ser premiado con asignaciones en otros programas que sean más atractivos o más interesantes políticamente.

La ausencia de interconexión de datos de todas las reparticiones públicas, representa una falta de tecnificación, revelado por la falta de análisis detallado de la ejecución presupuestaria por la ausencia de estandarización de los datos disponibles. Aunque esta situación ha ido mejorando a la luz de los datos disponibles en internet en las páginas web del Senado y la Cámara de Diputados claramente falta a lo menos un estándar de formato sobre los resúmenes ejecutivos de cada ministerio respecto su propia ejecución presupuestaria.

Por otra parte, la entrega y presentación de la información sobre presupuesto entregada trimestralmente por la DIPRES, adolece de un tratamiento parlamentario de forma interna. Por su parte la UAP carece de la capacidad de procesar toda la información de manera oportuna y útil para el trabajo parlamentario, situación reconocida en la Comisión Mixta de Presupuestos.

El Parlamento debería poseer un sistema de control del presupuesto público que permitiera examinar desde un punto de vista de la eficiencia y de la efectividad de la función pública, para obtener información adecuada por parte del gobierno. La evaluación de los programas de gobierno es de tipo fragmentado, lo que supone que sus resultados sean también fragmentados. Se lleva a cabo la evaluación de aquellos programas de gobierno específicos de fácil evaluación, lo que significa que lo evaluado no necesariamente es lo más relevante dentro de los programas de gobierno.

Así, Sebastián Soto Velasco señala:

Algo similar ocurre en la etapa de control. El Poder Legislativo no ha sido lo suficientemente activo en generar instancias de control eficaz y las que hoy existen carecen de institucionalidad suficiente o de objetivos precisos. La complejidad del contenido y de las operaciones que permiten construir un presupuesto de la magnitud que requiere el Estado moderno no tiene entonces un contrapeso adecuado al momento de efectuar el control o evaluación del modo en que se están invirtiendo los recursos²³³.

En síntesis, la fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta; es decir, más que en obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o de fomentar obstaculizaciones futuras.

²³³ SOTO VELASCO, Sebastián. 2016. Pesos y Contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Escuela de Graduados, Universidad de Chile. p. 233.

3.3 ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO PRESUPUESTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO. ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

3.3.1 Introducción.

El control externo se define por la ausencia de relación de dependencia entre el organismo controlador y el organismo controlado. En dicho sentido, la CGR al ser autónomo constitucional tiene claramente la función de contrapeso a los actos de la Administración, recaídos en el Poder Ejecutivo.

Su rol e importancia en materia de control tiene su máxima expresión el capítulo X establecido en la CPR de 1980; asimismo, la norma constitucional se remite a funciones que le encomiende una Ley Orgánica Constitucional, la que a la fecha de esta tesis no ha sido dictada, rigiéndose por la Ley N° 10.336, de 29 de mayo de 1952, modificada por la Ley N° 14.832, de 24 de enero de 1962, la cual autorizó fijar el texto refundido de la precedente en el Decreto Supremo de Hacienda N° 2.421 el 7 de julio de 1964, publicado el 10 del mismo mes, la que se encuentra vigente y que se ha mantenido con muy pocas modificaciones (desde el año 1990, ha sido modificada por las leyes N°s 19.817, 20.285, 20.766 y 20.720).

La CGR como órgano de control externo ha sido materia de discusión doctrinaria acerca de su carácter de poder del estado o de organismo autónomo, lo que se manifiesta en la discusión sostenida en la Comisión Ortúzar para la elaboración CPR de 1980, la que quedó reflejada en estas palabras:

“Señor Enrique Evans: ¿Cuándo hay un Poder del Estado y no otra entidad, que puede ser estatal? Y al respecto cree que es necesario, como primer requisito, siempre en teoría política, que haya una potestad pública o facultad de mando o de decisión establecida por el ordenamiento fundamental, o como dice el profesor Mario Bernaschina, que exista un órgano estatal superior; enseguida, como segundo elemento, que esa potestad sea independiente de los otros Poderes del Estado, sin que exista vínculo de subordinación jerárquica o dependencia funcional, y, como tercer elemento, que esa potestad ejerza funciones jurídicamente distintas, o sea, que produzca efectos, en derecho, diferentes de los que cumplan otras potestades del Estado; y así, concurriendo estos elementos, puramente en teoría política, hay un Poder del Estado”. “Considera que en el régimen constitucional chileno la Contraloría General de la República es un Poder del Estado y que el régimen institucional del país la ha consagrado como Poder del Estado”²³⁴.

Esta afirmación es ratificada por el Profesor Alejandro Silva Bascuñán que comparte que dadas las características de la CGR este es un poder del Estado ya que a su juicio esta largamente superada la división tripartita del poder público en que se basara el comienzo del constitucionalismo²³⁵.

Pero actualmente el TC tiene otra opinión basada en que ningún organismo es completamente autónomo y que la CPR, como en todo sistema democrático complejo, establece varios y diversos controles externos al órgano autónomo. Ninguno de estos órganos es enteramente autárquico. Señala que para ningún organismo se consagra una autonomía financiera absoluta, pues todos requieren, en alguna medida, que sus presupuestos anuales o parte sustancial de ellos sean aprobados por el Legislador; típicamente la CPR establece que las autoridades de muchos órganos autónomos sean generadas con la participación de la voluntad de los órganos elegidos por la ciudadanía;

²³⁴ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Sesión 314 de fecha 31 de agosto de 1977, Santiago. Tomo IX. p.735 a 738.

²³⁵ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. 1997-2008. Tratado de derecho constitucional, Tomo IX. 2. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. p. 177

a veces, esos mismos órganos electos pueden remover a las autoridades de los entes autónomos, y así, a través de estos y otros mecanismos, la CPR no hace absoluto el valor de la autonomía, sino que lo morigera con los de legitimidad y control democráticos²³⁶.

Así Cordero Vega señala que la CGR es un organismo constitucionalmente autónomo, con lo cual se inserta al mundo administrativo como organismo acentralizado, sometido sólo a la CPR y la Ley²³⁷. No obstante, esto no significa que quede al margen de la regulación, dicha autonomía sólo está referida a que desvincula al órgano de un centro de decisiones que condicione, dirija o planifique sus funciones. De esta forma a diferencia de los poderes del Estado, la CGR no tiene un poder de autorregulación equivalente al Legislador y este es el que condiciona, dirige o planifica la actividad de dicho organismo.

Para efecto de esta tesis, dicha discusión es relevante en virtud de las funciones de control presupuestario que ha tenido la CGR y la evolución correspondiente, en cuanto que, aun cuando existe una consagración constitucional para la fiscalización del correcto ingreso e inversión de los fondos fiscales de parte de la CGR, a dicho organismo le han sido limitadas de forma sistemática sus facultades para analizar, en materia de control de mérito, el resultado de la ejecución del gasto público, a consecuencia de las prerrogativas del Poder Ejecutivo, el cual se ha consagrado en el régimen presidencial vigente en Chile al establecer grandes facultades en materia presupuestaria al Ejecutivo.

²³⁶ SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Causa Rol 995, 18 de diciembre de 2007. Considerando N° 10, p. 33.

²³⁷ Cordero Vega. Op. Cit. P. 254.

Así las funciones de la CGR establecidas desde su creación han generado que sea una figura atípica dentro del contexto de América Latina, situación que puede ser contrastada con los demás miembros de la OLACEFS y de la INTOSAI. Las Contralorías en general en América Latina²³⁸ como EFS realizan un ejercicio de control externo posterior del gasto público, es decir, tienen la facultad para establecer mediante un examen técnico, si al menos formalmente las entidades del Gobierno han ejecutado el presupuesto de conformidad con las normas legales dispuestas para ello y los objetivos propuestos; si la contabilización de las transacciones gubernamentales reflejan correctamente los hechos ocurridos, estableciendo en qué medida el Gobierno al manejar los recursos públicos optimiza el uso de los mismos y además realizan auditorías de gestión y principalmente de evaluación de los resultados de sus políticas públicas. La situación en Chile tiene una gran diferencia, donde el control de gestión está radicado en el Poder Ejecutivo por medio del sistema de evaluación y control de gestión analizado en el Capítulo dos de esta tesis, consagrado en dos normas legales, el Art. 21b de la LOCCGR y el Art. 52 del DLAFE, siendo la CGR un organismo que no puede

²³⁸ En América Latina las Contralorías como organismos de control externo en su mayoría tienen reconocimiento constitucional y siguen los siguientes modelos:

Modelo de Westminster (oficina de auditoría nacional). El poder legislativo designa un titular. La EFS reporta al poder Legislativo, o al menos le envía sus informes, y sus autoridades pueden ser removidas por el poder legislativo. Las EFS de Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú se orientan en un alto grado por este modelo.

Modelo de tribunal (judicial). La EFS es una jurisdicción, independiente del poder legislativo y del Poder Ejecutivo, y está conformada por magistrados (o jueces) que pueden emitir fallos. Ejemplos de este modelo son las EFS de Brasil, El Salvador y Guatemala.

Modelo de grupo colegiado o consejo. Está conformado por un número de miembros organizados en un grupo colegiado o consejo directivo de la EFS, que toma decisiones en conjunto. Normalmente, las EFS que siguen el modelo colegiado tienen vínculos muy fuertes con el poder legislativo. Ejemplos de este modelo son las EFS de República Dominicana, Nicaragua, Argentina y Honduras. Para estos efectos véase: *Political Database of the Americas*, de la Universidad de Georgetown: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Control/Auditoría/Contraloria/atribuciones.html#cit>

analizar el mérito o la evaluación de los cumplimientos de las metas establecidas por el Poder Ejecutivo.

Para reconocer como se han establecido dos tipos de controles, el jurídico y el de auditoría (financiero-contable) es necesario remitimos al origen de la CGR y ver su evolución que permiten analizar cómo se ha consagrado la legislación actual, su función jurídica y su función auditoría, con la limitación de no poder auditar el mérito del gasto público, como la gestión de las políticas públicas, según los Art. 21b de la LOCCGR²³⁹ y el Art. 52 del DLAFE²⁴⁰.

²³⁹ Artículo 21º B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

²⁴⁰ Artículo 52º Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación 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.

La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.

Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda. Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas.

3.3.2 Evolución histórica de las facultades de la Contraloría General de la República.

En sus inicios las funciones de la CGR están basadas en las recomendaciones formuladas por la misión Kemmerer en el año 1927, así esta surgió como un organismo cuya función principal era el control del gasto público donde su parámetro de comparación, en el contexto histórico de la década de 1920 fue la *General Accounting Office* (GAO) de los Estados Unidos, organismo creado por el Congreso Federal para el control del gasto público de parte del Poder Ejecutivo, preocupado por la cuantiosa deuda pública generada por la primera guerra mundial²⁴¹. La GAO estaba a cargo de un *Comptroller General*, el que se traduce al español como Contralor, funcionario que da el nombre a dicha institución.

En su origen la CGR como función principal era el control presupuestario y lo refleja así el DFL N° 400 bis, de 12 de mayo de 1927 que en sus considerandos refleja las causas que llevaron a su creación señalando:

“Que la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales, ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubiertas en diversos servicios;

Que esto proviene de la falta de cumplimiento de las leyes y disposición administrativas que reglan la percepción de las rentas y la correcta aplicación de ellas a los gastos nacionales;

Que esa fiscalización corresponde hoy día a diversas oficinas que obran, en sus atribuciones legales, sin una organización única que la haga eficaz, desempeñándose cada una de ellas con independencia, que es perjudicial al buen servicio”²⁴².

²⁴¹ Véase: <https://www.gao.gov/about/history/>

²⁴² CHILE. Ministerio de Hacienda. DFL N° 400 bis de 1927. Creación de la Contraloría General de la República. Título preliminar.

Esta legislación originaria establecía que la CGR fue creada principalmente para la organización financiero administrativa del Estado y dentro de sus funciones estaba la de fiscalizar la correcta inversión de los fondos públicos para evitar comprometer los intereses fiscales, por lo que, no sólo se limitaba a un control de legalidad, sino que también al control sobre el destino de los recursos públicos, para así evitar gastos desproporcionados o inútiles. De esta forma a partir de su funcionamiento la CGR fue mucho más allá de su objetivo original y de la legislación comparada (especialmente de la GAO americana que en un principio fue proyectada), para pasar a un organismo que verificara principalmente el control de legalidad de todos los actos de la administración.

En dicho contexto el profesor Julio Faúndez señala que en la primera etapa la CGR desplegó una extrema deferencia con el Poder Ejecutivo y su enfoque sobre el procedimiento de examen legal era limitado. Así la entidad buscaba asegurar que el estatuto legal invocado estuviera vigente y que el organismo involucrado tuviera facultades para emitir dicho acto, dentro de los plazos establecidos para ello, así la CGR no cuestionaba la oportunidad o sabiduría de la decisión del Poder Ejecutivo.

De esta forma Faúndez resume a propósito de las funciones de la CGR en su inicio, como se ejercieron las mismas:

“Durante este periodo (1930-1943), la Contraloría también se vio envuelta en una serie de disputas con el ejecutivo, todas las cuales se referían al gasto público. A mediados de la década de 1930, cuando el país enfrentaba serios problemas económicos, los gobiernos a menudo excedían los límites del gasto público establecidos por el presupuesto anual. La Contraloría objetaba esta práctica regularmente, pero su posición era permanentemente rechazada por el ejecutivo. El uso extensivo de los decretos de insistencia les permitió a sucesivas administraciones gastar sin ninguna consideración por los límites del presupuesto anual. Esta situación impulsó al Congreso en 1943 a adoptar una enmienda

constitucional que le prohíbe expresamente al gobierno pasar por alto a la Contraloría en materias relacionadas con el gasto público”²⁴³.

Con la reforma constitucional de 1943 se consagra la función de fiscalización financiero contable de la CGR, puesto que en su Art. 1 de su Ley Orgánica (que pasa a ser un texto íntegro dentro de la CPR de 1925) se consagra en ella la idea originaria del control contable y la fiscalización del correcto ingreso e inversión de los fondos públicos, especialmente como organismo de control ex post de ello, por medio de la rendición de cuentas y las funciones de auditoría de la ejecución presupuestaria, así como la función de control de juridicidad, por medio de la toma de razón.

Sin embargo, debido al devenir histórico se generó una transformación de las funciones de la CGR y específicamente de la toma de razón, marcado en un principio por la acusación constitucional al contralor Agustín Vigorena en el año 1945 y la interpretación dada por la Corte Suprema en la década de 1940 al Art. 87 de la CPR de 1925, en orden a entender que los Tribunales Ordinarios de Justicia eran incompetentes para conocer de las acciones que los agraviados por actos de la administración intentaran en contra del Estado por vía judicial.

Estos actos marcaron la transformación de la toma de razón, que prima hasta la dictación de la CPR de 1980, y que el profesor Eduardo Soto Kloss resume de la siguiente forma:

“Fue así que la CGR, cuyo prístino origen fue de organismo concebido y destinado a ejercer el control de la legalidad contable del Estado/Administración, poco a poco devino un “genio tutelar” de los derechos de los ciudadanos frente al actuar antijurídico de la Administración, e incluso del gobernante; en efecto, encargada de velar por la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos

²⁴³ FAÚNDEZ, Julio. 2011. Democratización, desarrollo y legalidad. Santiago. Universidad Diego Portales. pp. 142-144

-actos presidenciales- y de las resoluciones de los jefes de servicios, y de la administración toda- en cuanto estuviera bajo su fiscalización-, debía pronunciarse sobre los actos jurídicos que ellos emitieran, antes que el acto naciera, a través del trámite de la “toma de razón”²⁴⁴.

Posterior a esta transformación de la toma de razón, la CGR empezó por medio de su jurisprudencia a guiar el Derecho Administrativo chileno y a llenar los vacíos propios generados por la legislación, emitiendo pronunciamientos preventivamente mediante la toma de razón, así como de todas las materias que se le requería su pronunciamiento jurídico. La toma de razón pasó a ser un mecanismo exitoso de moderación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo, aunque generó que la CGR por medio de dicha figura realizara un tipo de control presupuestario, que en este caso era preventivo, para evitar el gasto indiscriminado de parte del Ejecutivo en materias que no tenían soporte financiero en la Ley de Presupuestos. Esta situación creó tensiones institucionales, ya que a falta de acciones por parte de la CGR para visar los actos del Ejecutivo, este promovió la figura de los “decretos de insistencia”, para así intervenir derechamente vía poderes reguladores en la actividad económica, lo que se manifestó en las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo a partir del año 1970.

Paralelamente de la transformación de la toma de razón por parte de la CGR, en dicho periodo no fue desarrollado la potestad auditora, ni para fiscalizar la inversión correcta de los fondos públicos, así aun cuando se realizan investigaciones sobre las actuaciones del gobierno, no se daba ninguna indicación respecto a los estándares del

²⁴⁴ SOTO KLOSS, Eduardo. 2012. Derecho administrativo, Temas Fundamentales. 3ª ed. Santiago. Legal Publishing. p. 783.

examen realizado, es decir, no se indicaba si llevaría a cabo un examen independiente de la investigación de los hechos, o si aplicaría un estándar menos exigente.

Las facultades de la CGR a finales del año 1960 y hasta el año 1973 fueron desarrolladas, por un ámbito la toma de razón y por otro el de fiscalización. Según Julio Faúndez la toma de razón se desarrolló como una fórmula de comprobación de normativa legal, pero respecto de la fiscalización ésta se extendió de forma inequívoca, no generándose lineamientos claros. De esta forma, en algunas materias era extremadamente flexible y en otras, como por ejemplo en materias de derecho del trabajo y regulación económica, era muy rígida, pasando a analizar los hechos subyacentes a los decretos de gobierno, remitiéndose no sólo la legalidad, sino que también la fundamentación y el mérito de la política pública. Esta situación generó importantes roces entre el Poder Ejecutivo y la CGR de la época, reflejado en la constante disputa en materia de “requisiciones”, que era la fórmula legal establecida por el gobierno para asumir la administración de las empresas industriales y comerciales de productos de consumo básicos, en la cual la CGR no sólo analizaba estos decretos en su fórmula legal, sino que analizaba las pruebas documentales presentadas, si los productos calificaban como “productos de consumo básicos” y los hechos que rodeaban la paralización de la empresa en cuestión.

Estos hechos incrementaron la tensión, en medida que, a partir de las “requisiciones” y del análisis de los decretos y las acciones del gobierno, la CGR abandonó su enfoque formalista de la interpretación de la ley, adoptando un enfoque

teleológico, el que tomaba en cuenta los objetivos de la ley en lugar de su sentido literal²⁴⁵.

Estos roces a nivel institucional tuvieron su término a partir del golpe militar de 1973, así la CGR se le amplió de manera sustancial sus potestades fiscalizadoras respecto de la administración del Estado, basado en la experiencia previa sobre la legalidad de las actuaciones del gobierno. Se dictaron los Decretos Leyes N° 38 de 1973 y el N° 1.141 de 1975, el primero centralizó y robusteció la fiscalización que la CGR debía ejercer sobre todos los servicios públicos, y sobre la forma cómo se administran e invierten los bienes y recursos de la Nación, incluyendo por ejemplo la facultad del Contralor para sancionar directamente a un funcionario que no respondieran a los requerimientos de la misma (norma inalterada hasta la fecha). El segundo Decreto Ley de 1975, emanado en un periodo carente de Poder Legislativo y de fórmulas democráticas, establecía que el Presidente de la República podía “disponer” que la CGR ejerciera todas sus atribuciones, para orientar a una acción dinámica, regular y eficiente de la Administración estatal. Así la intención era centralizar y coordinar la fiscalización que debía ejercer la CGR sobre todos los Servicios Públicos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y sobre la forma cómo se administran e invierten los bienes y recursos del Estado.

Del análisis histórico se puede concluir que la evolución de las facultades de la CGR tienen dos ramas primordiales para analizar en el ámbito del control del presupuesto público; una es la toma de razón, como control previo de legalidad, por

²⁴⁵ FAÚNDEZ, Julio. Op. Cit. p. 245.

medio de la cual la CGR ejerce un tipo de control sobre como la administración invierte los fondos fiscales; y otra referida a un control ex post, por medio de la fiscalización o función de auditoría, por medio de la cual analiza las implicancias de la acción del Poder Ejecutivo y si están correctamente invertidos los bienes del Estado.

Sin embargo, tal como fue analizado en el capítulo segundo sobre el génesis del DLAFE de 1975 al amparo de la CPR de 1980, esta discusión histórica tiene un elemento que destaca. Se tuvo la intención, a lo menos legal, de que la CGR analizara el mérito de las acciones del gobierno, dando una función de fiscalización importante que no sólo se limitara al control de legalidad, sino que también al control sobre los rendimientos y resultados de la gestión del gobierno. La fundamentación de dichas facultades están dadas por la intención del contralor de la época, Héctor Humeres, de ampliar las potestades fiscalizadoras de la CGR. En dicho sentido la memoria anual del año 1974 de la CGR, señaló que a su juicio, en la administración pública chilena era dable reconocer la existencia de tres procesos bien definidos, que denominó sistema nacional de planificación, de ejecución y de control, en los cuales requería coordinación entre ellos²⁴⁶. El año siguiente en la memoria anual se complementó esta idea, en la cual el “Sistema Nacional de Control” debía basarse en el control de cumplimientos de metas y objetivos, llamados también de gestión y todo ello en una adecuada interacción del sistema nacional de planificación, ejecución y control, en una coordinación de los organismos internos y externos, en la cual, la CGR por su naturaleza debería dirigir la función de control.

²⁴⁶ SILVA CIMMA, Enrique y VERDUGO LAY, Aliro. 1994. Derecho administrativo chileno y comparado, El Control Público. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. p. 173.

Como se puede apreciar en estas memorias institucionales de la CGR, existía una clara intención del contralor de la época en incidir en nuevas facultades en el control de la administración del Estado, lo que se manifiesta de forma clara en sus intervenciones en la Comisión Ortúzar analizadas en el capítulo dos de esta tesis. La fundamentación de lo que se promovía para la época está señalado por parte del profesor Rolando Pantoja en el siguiente sentido:

“En cuanto los elementos del sistema nacional de control, distinguió los elementos estructurales y funcionales que lo constituían. Los elementos estructurales estarían compuesto “por la CGR, los organismos especiales de fiscalización y las unidades de control interno de los servicios de la administración del Estado”, articulados por ella en una acción conjunta y coherente; los elementos funcionales por la actividades normativas, que decían relación con “el establecimiento de reglas”, y operativas, esto es, “aquellas actividades de control correlacionadas entre si y cuyo ejercicio tienen a examinar el comportamiento administrativo de los servicios de la Administración del Estado” con miras “a establecer lo que se ha hecho y como se ha hecho, a verificar y cotejar resultados, incluyendo la eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión cumplida”²⁴⁷.

Los objetivos y las facultades de la CGR como garante del “sistema nacional de Control” proyectado en dicha época incluía claramente el control financiero, manifestado en el control de los rendimientos y resultados de la gestión de la administración. En dicho sentido el espíritu de la época es acogido en el DLAFE, reflejado en su texto original en sus artículos 52 y 53, ya analizados en esta tesis en su capítulo dos. Lo que ocurrió a continuación fue claro, estas facultades de control de gestión fueron eliminadas por medio del Decreto Ley N° 2.053 de 1977, por ende estos poderes que fueron otorgadas a la CGR previo a la dictación de la CPR de 1980, surgen de las experiencias de los conflictos institucionales generados desde la intervención clara de la CGR en las políticas de gobierno, que tuvieron su más alto nivel de conflicto en el periodo entre el

²⁴⁷ PANTOJA BAUZA, Rolando. 1996. El Derecho Administrativo, concepto, características, sistematización, prospección. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp. 79-80.

año 1965 y el año 1973. Posterior al golpe militar, se trató de otorgar mayores facultades a la CGR en el ámbito de contrapeso institucional del Poder Ejecutivo y una de dichas formulas claramente era el control financiero, ejercido conforme la concepción de la época, por medio de las acciones de auditoría operativa que analizaría y contrastaría los costos, rendimientos y resultados de las políticas públicas del gobierno de turno. Dicha función reflejada en las memorias institucionales de la época al alero del Contralor Héctor Humeres, fueron en un principio bien recibidas, y la manifestación de ello son el DLAFE de 1975 y ratificado por el Decreto Ley N° 1.289 Orgánico de Municipalidades, que en su Art. 64²⁴⁸ establecía que la CGR realizaría un control de resultados y sobre la base de aplicar preferentemente un sistema de auditoría operativa.

Lo sucedido posteriormente está reflejado no sólo en la modificación legal del DLAFE en el Decreto Ley N° 2.053 de 1977, el que coincide con la discusión de la comisión Ortúzar y sus sesiones números 307, 308, 309, 310, 311, 312, y 318, que se desarrollaron en dicho año, en que discutieron las funciones de la CGR y las fórmulas de control del presupuesto público, las cuales concluyeron que en un sistema presidencialista como el que se proponía establecer, el Poder Ejecutivo debía tener un sistema propio de evaluación y control de gestión, donde no interfiriera un organismo externo, como la CGR, la que pudiera paralizar a la administración o poner en duda las

²⁴⁸ Artículo 64º.- Sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que corresponden al Alcalde, al Departamento de Control previsto en el artículo 30 y a las distintas jefaturas, las Municipalidades y sus empresas serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República. Los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del Gobernador y del respectivo Intendente Regional cuando apareciere comprometida la responsabilidad del Alcalde. La Contraloría General de la República deberá llevar un registro del personal municipal, en la forma y condiciones que para el resto del sector público, para cuyo efecto cada Municipalidad deberá remitir los antecedentes que aquélla solicite. La Contraloría General efectuará su fiscalización de acuerdo con las modalidades que ella determine, en el ejercicio de las atribuciones que consulta su Ley Orgánica, asegurando un control de resultados y sobre la base de aplicar preferentemente un sistema de auditoría operativa.

decisiones políticas del Presidente de la República electo democráticamente. Dicha concepción permanece hasta la fecha, pero a la luz de la evolución de dichas facultades, se observa que la historia de las instituciones demuestran como sus modificaciones, así como sus adecuaciones a los conflictos políticos desarrollados genera que sus funciones y objetivos se alejen de las intenciones originales que promovieron su creación.

Las funciones de la CGR quedaron establecidas en la CPR de 1980. En dicho sentido y en su modificación del año 2002 por medio de la Ley N°19.817, se reafirmó el concepto de que el Poder Ejecutivo es el encargado del control de mérito de las políticas públicas. En dicha modificación, por primera vez se incorpora la función de la auditoría de los actos de la administración, destacándose que de forma previa sólo el DLAFE incorporaba esta función a la CGR. La importancia de la misma es que otorga a la CGR facultades para realizar auditorías para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. A partir de ella, surgieron los actuales artículos 21a y 21b de la LOCCGR²⁴⁹, los cuales manifiestan la dicotomía de las funciones de la CGR en dicha materia, plasmadas en la discusión de dicha ley.

²⁴⁹ Artículo 21º A. La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte. El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador. Sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General, los servicios públicos sujetos a su fiscalización podrán contratar auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas.

Artículo 21º B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

En si el Contralor de la época, Arturo Aylwin Azocar promovía la inclusión de un sólo artículo que incluyera las auditorías como elemento crucial para el correcto uso de los recursos públicos, pero el Poder Ejecutivo manifestó sus reparos, especialmente por el riesgo de “coadministración” y que se generaran auditorías de mérito que incluyeran el cuestionamiento de las decisiones políticas administrativas del gobierno de turno en la determinación de las políticas públicas que iría a aplicar²⁵⁰.

Ante todas esas dudas, es necesario destacar la intervención del Senador de la época y ex Contralor Enrique Silva Cimma, a lo cual, a consulta de sus pares en la discusión de dicha ley, sobre las facultades de auditoría de la CGR manifestó:

“En la actualidad, la función de auditoría en el mundo se ha generalizado en los términos que ya expresé (auditoría incluye control de mérito de las políticas públicas). La pregunta de Su Señoría se refiere a si la Contraloría específicamente tiene posibilidad de realizarla. En primer lugar, creo que hoy día la palabra “auditoría” está generalizada no sólo en el sentido de ser una revisión en lo financiero, sino también, hipotéticamente, en el de analizar la conveniencia o el mérito del acto. Por ejemplo, en la organización de la Contraloría venezolana se faculta al Contralor para determinar si es justo y conveniente el precio de los contratos que el Ejecutivo aprueba. Naturalmente que, en el Derecho chileno, eso sería llegar demasiado lejos, y también lo sería que, a pretexto de la auditoría, se examinara la conveniencia del acto administrativo o la del acto político. Por eso, la Comisión introdujo la salvedad explícita de que en ningún caso la función de auditoría podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas. En lo demás, no nos cabe la menor duda de que en verdad está en condiciones de realizar esa labor. Y es más: en el último tiempo la Contraloría la ha venido haciendo sobre la base de una interpretación finalista de las normas”²⁵¹.

Toda esta discusión, en la que se hace referencia a las modificaciones introducidas al DLAFE en el año 1977, trae como consecuencia el Art. 21b, el cual de forma expresa señala que la CGR no puede evaluar aspectos de mérito o de

²⁵⁰ Ver historia de la ley N° 19.817. Segundo informe de la comisión de Constitución, 3 de abril de 2002. [en línea]. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional. [<http://www.bcn.cl>] p. 102.

²⁵¹ *Ibíd.*

conveniencia de las decisiones políticas del Poder Ejecutivo, consagrando las indicaciones del gobierno de la época y desglosando en dos el original artículo promovido por el proyecto de ley, para consagrar una facultad de la CGR y por la otra para establecer el límite de dicha facultad de auditoría.

La CGR en si tiene importantes facultades, que a grandes rasgos históricos se manifiesta en el control de legalidad mediante la toma de razón y su función auditora, la que ha tenido una importante evolución señalada anteriormente. Para efectos de esta tesis, es necesario analizar cómo estas facultades están relacionadas con el control presupuestario y como a partir de ellas, la CGR ha potenciado su intervención en el control del uso de los recursos del Estado. Esta entidad ha orientado su fiscalización en los últimos años al control de la eficiencia, eficacia y economicidad, situación que conforme lo visto, no es original, y fue ya establecida en los años 70' por el Contralor Héctor Humeres, con resultados disímiles, ya que, a partir de su impulso, se hizo notorio la importante función de la CGR como control externo, lo que generó suspicacias por el constituyente de la época. Esto trajo como consecuencias normativas expresas tendientes a limitar su función, en post de un análisis realizado por el Poder Ejecutivo, situación que no ha variado hasta la fecha y que fue ratificado con la dictación de la Ley N° 19.817 del año 2003, con el Art. 21 B de la LOCCGR que excluye expresamente el control de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Por lo tanto, se ha señalado por parte de la doctrina un abandono del control fiscal y presupuestario de la CGR, en dicho sentido el profesor Eduardo Aldunate Lizana manifiesta:

“El énfasis en el control de legalidad y el paso a un segundo plano del control fiscal, dentro de las funciones constitucionales de la CGR, no es, sin embargo, una nota característica exclusiva de dicho órgano contralor, sino que una constante de nuestro diseño constitucional de control fiscal cuya desviación de los principios constitucionales en la materia es tan grande que sólo puede ser superada por la sorpresa que causa el grado de aceptación y falta de crítica que ella provoca en el constitucionalismo nacional”²⁵².

Para determinar si dicha afirmación es tal a la fecha, procederemos a reivindicar las funciones de la CGR en materia de control presupuestario, donde a grandes rasgos se consagra una evolución en materia de gobernanza, basado en que las funciones de la CGR se han orientado a principios de eficiencia, eficacia y economicidad, incorporando además recomendaciones de los organismos internacionales a los cuales pertenece como la INTOSAI y la OLACEFS, y las recomendaciones realizadas por el OCDE a partir del ingreso de Chile el año 2010.

3.3.3 Facultades de la Contraloría General de la República.

De acuerdo al Art. 98 de la CPR:

“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”.

Su Art. 99, en el inciso primero prevé que:

“En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de

²⁵² ALDUNATE LIZANA, Eduardo. 2005. La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Vol. 26, N° 2, pp. 19-30. [en línea]: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/591>. [consulta: 22 julio 2017].

la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara”, añadiendo el inciso final que “En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional”.

De las normas transcritas es posible desprender que, al menos en lo que se refiere a las funciones que le encomienda la Carta Fundamental, la CGR ejerce funciones Jurídicas, a través del control de la legalidad; de Auditoría, al fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; Jurisdiccional, al examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, y Contable, al llevar la contabilidad general de la Nación²⁵³.

A las atribuciones señaladas precedentemente podemos agregar otras consagradas en la LOCCGR. A saber, su Art. 6° establece que:

“Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”. “Del mismo modo, le corresponderá informar sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas”.

Su Art. 9° añade que:

“es obligación del Contralor emitir por escrito su informe, a petición de cualquier Jefe de Oficina o de Servicio, acerca de todo asunto relacionado con los presupuestos; con la administración, recaudación, inversión o destinación de fondos, rentas o cualesquiera bienes de los indicados en el inciso 1° del artículo 7°; con la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos; con las

²⁵³ Véase: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/que-hacemos>

atribuciones y deberes de los empleados públicos, o con cualquiera otra materia en que la ley le dé intervención a la Contraloría. Estos informes serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran”,

De lo que fluye que estos informes, que conforman la jurisprudencia administrativa, son obligatorios y vinculantes para los servicios sujetos a su fiscalización. Es importante hacer presente que el control que ejerce la CGR está limitado en virtud de los artículos 21° B de la LOCCGR y 52, inciso segundo del DLAFE, que expresan que con motivo del control de legalidad o de las auditorías que efectúe, no puede evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas de los entes públicos, y asimismo no le compete la verificación del cumplimiento de los fines por parte de estos últimos, función que corresponde a la propia Administración activa, sin que tampoco tenga injerencia en la evaluación de los aspectos técnicos que el Legislador ha radicado directamente en el organismo sectorial respectivo²⁵⁴.

A continuación se sistematizarán las facultades de la CGR y se las relacionara con el control presupuestario, destacando de dicho análisis las funciones de auditoría en relación al gasto público y como a partir de ello, se han realizado acciones para efectos de proteger el patrimonio público.

²⁵⁴ Dictamen N° 98.889, de 2015

3.3.4 Control de Legalidad de la Contraloría General de la República y su relación con el Control Presupuestario.

En el control de legalidad de los actos de la administración es posible encontrar a la Toma de Razón y la emisión de Dictámenes, los cuales son fuente de control del uso de los recursos del Estado.

La función constitucional de la CGR de tomar razón de los decretos y resoluciones que de conformidad a la ley debe tramitarse por la misma está relacionada a la totalidad de los actos de la administración del Estado, aunque atendido a la gran cantidad de actos que procedería a revisar, se faculta al Contralor para que este defina cuales son los actos que procederá con este control previo de legalidad (art. 10 inciso 5° LOCCGR). Dicha materia está regulada por la Resolución N° 1.600 de 2008 de la CGR que fija las normas sobre exención del trámite de Toma de Razón, teniendo un título especial referido a los Decretos y Resoluciones relativos a materias financieras y económicas afectos a dicho trámite.

La toma de razón como característica es un análisis previo de legalidad a la emisión del acto administrativo y como consecuencia a la ejecución del presupuesto público. Este tipo de control presupuestario que ejerce la CGR es más bien preventivo, teniendo presente que dentro de la legalidad que analiza, se examina la legalidad formal y sustancial del acto, que incluye si el mismo antes de su celebración está correctamente imputado en relación con la Ley de Presupuestos vigente y las normas emanadas del Ministerio de Hacienda. También se analiza si está emitido el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestaria que acredite que hay suficiencia de los recursos para

su ejecución. Este tipo de control de legalidad en sí es un control preventivo y genera que el acto mientras no sea subsanado, no genere efectos y por consecuencia no se realizan acciones que implique la ejecución de recursos. Dicha función puede ser considerada como un control presupuestario, toda vez que analiza no sólo los aspectos jurídicos del acto sujeto a control, sino que también aspectos económicos del mismo, relacionado con la imputación presupuestaria y la suficiencia de recursos que den sustento financiero al acto administrativo sujeto a la toma de razón.

El profesor Jorge Bermúdez a propósito de la toma de razón ha señalado:

Control Administrativo Externo Jurídico: Corresponde a un control de legalidad. Lo que se busca es contrastar un acto jurídico de la Administración del Estado con la legalidad vigente. Ello en términos generales, toda vez que entendemos aquí que el control de la CGR al ser, precisamente, de legalidad incluye en la expresión no sólo la legalidad material (contraste norma objetivo/acto administrativo), sino también la legalidad presupuestaria, contable, de inversión, etc. Ello debe ser contrapuesto con el llamado control de mérito, en virtud del cual se verifica la pertinencia o conveniencia del acto. El control de mérito no puede ser realizado por la CGR, no se puede cuestionar el mérito o conveniencia de las decisiones técnicas o jurídicas que se adopten por la Administración objeto del control. Los gastos, por ejemplo, no pueden ser controlados en sus resultados, sino sólo en la legalidad de la inversión. Ello se desprende de diversas disposiciones de la LOCCGR, entre ellas, el artículo 21 B, que señala que "La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas"²⁵⁵.

La toma de razón por lo menos en materia de control presupuestario, como elemento de control previo es un elemento paralizante para la administración y en la práctica se aboca a un control jurídico formal que no se condice con las funciones propias de una EFS en el marco de los países de la OCDE. En dicho sentido, el informe de dicho organismo del 2013 señaló que el trámite de toma de razón no genera acciones que

²⁵⁵ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. 2014. Derecho Administrativo General. 3ª ed. actualizada. Santiago. Legal Publishing. p. 482.

promuevan e incentiven a los organismos del Estado a ejecuciones más eficientes y eficaces del gasto público, sino más bien genera dobles controles y en la práctica mayores pasos burocráticos, que pueden ser enfocados en un control posterior o de ejecución, que en materia de control presupuestario tiene mayores y mejores resultados²⁵⁶.

En la misma línea el profesor Alejandro Vergara Blanco señala:

“El trámite de toma de razón es un control por esencia a priori, que paraliza momentáneamente la acción administrativa, la aplaza. Dado el volumen de la actividad administrativa, los actos afectos a toma de razón deben ser acotados a las materias fundamentales. Y las demás materias deben ser controladas ex post, pero de manera efectiva y selectiva”²⁵⁷.

Este tipo de control puede ejemplificarse con el Dictamen N° 3.199 de 31 de enero de 2017, en el cual la CGR representó la resolución N° 69, de 2016, de la Dirección de Vialidad, Región de La Araucanía, debido entre otras causales, en que la asignación presupuestaria respectiva -Código BIP 30081183-0- resultaba insuficientes para financiar los fondos imputados²⁵⁸, en armonía con el Art. 147 de la LOCCGR²⁵⁹.

Este tipo de control a priori tiene no sólo un reconocimiento constitucional, sino que también legal, teniendo aplicación práctica, ya que todas las resoluciones emanadas de la administración que comprometan el presupuesto público deben considerar los

²⁵⁶ OECD. 2014. *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Publishing, Paris. p. 17-19. [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en> [consulta 25 julio 2017].

²⁵⁷ VERGARA BLANCO, Alejandro. 2012. El rol de la Contraloría General de la República: desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración. en *“La Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (1927-2012)”*. 2012. Santiago: Contraloría General de la República. pp. 103-111.

²⁵⁸ Dictamen N° 3.199 de 31 de enero de 2017.

²⁵⁹ Artículo 147°. La Contraloría no tomará razón de ningún decreto que apruebe contratos o que comprometa en cualquier forma la responsabilidad fiscal, si el gasto no está autorizado por la Ley de Presupuestos o por leyes especiales.

recursos necesarios para cumplir con las obligaciones y compromisos que el Estado contrae, manifestado en dichos actos administrativos. Esto trae aparejado la respectiva imputación presupuestaria, que implica una autorización legal del gasto, cuya verificación se efectúa a través de la toma de razón que aprueba el respectivo acto administrativo, al tenor del artículo señalado. Esto se relaciona con el Art. 19 bis del DLAFE, que señala que los proyectos de inversión que se identifican con el código y nombre que les asigne el Banco Integrado de Proyectos (BIP), genera que la inversión cuenta con los recursos presupuestarios que se les asigna especialmente para llevar a cabo los proyectos y adquisiciones involucrados en ellos. También lo relacionamos con el Art. 3 del Reglamento de la Ley N° 19.886 de Bases sobre contratos Administrativos de suministros y prestaciones de servicio, que señala que todas las entidades deben contar con las autorizaciones presupuestarias previo a cualquier resolución de adjudicación de un contrato conforme dicha ley.

Otra función que emana del control de legalidad es la emisión de dictámenes, por los cuales la CGR interpreta disposiciones legales y reglamentarias que rigen a los servicios públicos sujetos a su fiscalización, fijando su alcance y sentido para la administración (Art. 6 de la LOCCGR). La CGR mediante su nutrida jurisprudencia administrativa, ha contribuido a la creación de reglas y principios que posteriormente han sido recogidos por la legislación positiva e inclusive aplicados por los Tribunales de Justicia con anterioridad a su concreción normativa. En este sentido la emisión de los dictámenes ha generado importantes criterios jurídicos financieros que los organismos del Estado deben respetar al momento de ejecutar sus presupuestos, destacando los principios del derecho presupuestario, a los cuales han sido reconocidos y se les ha dado

aplicación práctica, generándose un marco de actuación para promover el buen uso de los recursos públicos.

Por medio de los dictámenes, que pasan a ser informes en derecho sobre materias en consulta que realizan no sólo los organismos públicos, sino que también particulares, se genera una variada jurisprudencia administrativa que es obligatoria para los organismos públicos y constituyen instrucciones para los jefes de servicios, especialmente a los abogados que trabajan en el sector público, destacando el Art. 19 señala que los abogados, asesores jurídicos o fiscales, deben observar las jurisprudencia y resoluciones de la CGR²⁶⁰.

Vía jurisprudencial la CGR ha entregado algunas formas de aplicación de los principios del derecho presupuestario, La que se reconoce en la siguiente jurisprudencia.

El Principio de Legalidad del Gasto la CGR ha señalado que los fondos públicos sólo pueden emplearse para financiar aquellos gastos estrictamente necesarios para el cumplimiento de los objetivos prefijados por el ordenamiento jurídico²⁶¹. También ha señalado que los servicios públicos sólo pueden efectuar aquellos desembolsos a que estén autorizados por la ley, razón por la cual no resulta ajustado a derecho que, en

²⁶⁰Artículo 19°. Los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría que no tienen o no tengan a su cargo defensa judicial, quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observadas por esos funcionarios. El Contralor dictará las normas del servicio necesarias para hacer expedita esta disposición .

²⁶¹ Dictámenes N°s. 49.494, de 2015, y 62.935, de 2016.

virtud de actos contrarios a la normativa legal vigente, se realicen pagos o ejecuciones de recurso públicos²⁶².

Respecto al Principio de Anualidad la CGR ha recalcado que el ejercicio presupuestario tiene carácter anual y debe coincidir con el año calendario, en consecuencia, a partir del 1° de enero de cada año, no puede efectuarse pago alguno a un presupuesto fenecido, sino que ello debe hacerse con cargo al que esté vigente y de conformidad con las normas de ejecución contempladas en la respectiva ley del ramo, las que, por ende, deben aplicarse en el ejercicio correspondiente²⁶³.

Respecto al Principio de Especialidad presupuestaria, la CGR ha señalado por la vía jurisprudencial que todo acto que implique desembolso de recursos públicos debe consignar la ubicación presupuestaria de la fuente de financiamiento que lo respalda, lo que se traduce en la imputación presupuestaria, que, a su vez, tiene que atender a la naturaleza del gasto²⁶⁴.

El Principio de no afectación de los tributos la CGR ha señalado que no resulta procedente considerar como fuente de los tributos las instrucciones administrativas, ya que es el Legislador el que debe singularizar el impuesto, reglamentarlo en sus aspectos

²⁶² Dictamen N° 38.601, de 2016.

²⁶³ Dictámenes N°s. 12.959, de 1991; 7.900, de 1995; 53.113, de 2008; 40.996, de 2009; 19.326, de 2013, entre otros.

²⁶⁴ Dictámenes N°s. 52.933, de 2012; 50.110 de 2013; 85.940, de 2013 y 21.534 de 2017, entre otros.

sustanciales y determinar de forma específica su forma, proporcionalidad y progresión²⁶⁵.

También vía jurisprudencial la CGR ha dado instrucciones sobre el uso de los recursos públicos, señalando por ejemplo que resulta improcedente que los organismos públicos celebren, con cargo a recursos presupuestarios, convenios con terceros en lo que se estipule el pago anticipado de las prestaciones que se contraten²⁶⁶. También señala que las glosas presupuestarias aun cuando no están definidas por el DLAFE, ni en el clasificador presupuestario, por estar incorporadas a la Ley de Presupuestos tienen carácter de normas legales y, por tanto, obligan durante la vigencia de esa ley²⁶⁷.

Vía dictámenes la CGR se ha referido a casos de conmoción pública sobre el uso de los recursos fiscales, especialmente por vía de legalidad del gasto, haciendo notar claramente que el uso de los recursos fiscales debe estar asociados a los fines propios de cada institución. Es posible destacar en esta materia que las emisiones de dichos dictámenes han sido por peticiones de los mismos organismos, como por particulares, sin embargo sobresale también casos que de oficio la misma CGR solicitó antecedentes al servicio público involucrado para que justificara el uso de los recursos públicos, lo que debe ser considerado como una importante función de control del presupuesto público y no sólo de legalidad.

²⁶⁵ Dictámenes N°s 49.487 de 1999; 5.230, de 2000; 8.360 de 2000; 15.089 de 2000; 14.489, de 2001; 25.525, de 2001; 4.420, de 2002, y 9.730, de 2003.

²⁶⁶ Dictamen N° 37.370 de 2001.

²⁶⁷ Dictamen N° 2.445, de 2002.

Por ejemplo, a propósito de la celebración del día de la Madre la Municipalidad de Peñaflor, la CGR señaló que, conforme al principio de legalidad del gasto, los recursos financieros que cuentan los organismos públicos, deben destinarse exclusivamente al logro de los objetivos propios de tales entidades, fijando tanto en la CPR como en sus leyes orgánicas. Así no fue factible disponer e imputar gastos que tengan como único objeto la celebración del día de la madre, ya que no es en sí una función propia del municipio²⁶⁸.

En la misma línea, pero en un caso de conmoción pública, la CGR solicitó informe a la Municipalidad de Placilla, la que con ocasión de la celebración del Día del Padre realizó una actividad que consistió en ver el partido de fútbol entre las selecciones de Chile y Panamá, entregando a los asistentes un pincho de carne asada, un choripán y una bebida, ofreciendo además al término del partido un show artístico de diez minutos presentado por dos bailarinas stripper. Esto generó un gran revuelo periodístico, al destinarse recursos públicos para un show de bailarinas exóticas²⁶⁹, por lo que la CGR actuó de oficio en esta materia, emitiendo un dictamen señalando que el gasto incurrido no se ajustaba a derecho, basado en que la actividad no fue inclusiva y sólo fue dirigida a un grupo específico de la población (sólo hombres), lo que no guardo armonía con las finalidades propias de un organismo edilicio²⁷⁰, señalando que el gasto incurrido no se ajustó a derecho.

²⁶⁸ Dictamen N° 72.590, de 2009.

²⁶⁹ LA TERCERA. 2016. Contraloría exige informe a municipio de Placilla por fiesta. [en línea] 16 junio 2016. <http://www.latercera.com/noticia/contraloria-exige-informe-a-municipio-de-placilla-por-fiesta/> [consulta: 15 julio 2017]

²⁷⁰ Dictamen N° 16.904, de 2017.

También la CGR a través de la función de auditoría procede a detectar situaciones que afectan al presupuesto público y por medio de los dictámenes unifica los criterios para aplicar. En este sentido al realizar auditorías a nivel nacional de la Ley N° 20.378 que crea un subsidio nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (Ley Espejo Transantiago), se determinó que gran parte de dicho subsidio fue utilizado para fines no relacionados con fines de transporte, como la construcción de canchas de fútbol, mejoramiento de plazas entre otros²⁷¹. Los montos involucrados se estimaron en 26 mil millones de pesos, a lo cual mediante el Dictamen N° 22.739 de fecha 24 de marzo de 2016 concluye que los recursos del Fondo de Apoyo Regional, contemplados en el artículo cuarto transitorio de la ley N° 20.378, deben ser destinados prioritariamente a fines de transporte y conectividad, por lo que, las CGR Regionales en su función de auditoría deben tener presente dicho criterio de que los objetivos del gasto público de dicha ley era una materia específica y no para cualquier iniciativa regional, según era pretendido por la DIPRES y la Subsecretaría de Hacienda.

La CGR por medio de dictámenes también ha objetado a empresas del Estado y el uso de los recursos fiscales. Se ha generado una importante discusión en relación al dictamen N° 15.759 de fecha 2 de mayo de 2017²⁷², a propósito de la indemnización pagada por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) a un ex director y ex dirigente sindical que recibieron aproximadamente 500 millones de pesos por dicho

²⁷¹ EL MOSTRADOR. 2015. Contraloría: \$26 mil millones de los fondos espejo del Transantiago fueron usados para otros fines. [en línea] 27 octubre 2015. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/10/27/contraloria-26-mil-millones-de-los-fondos-espejo-del-transantiago-fueron-usados-para-otros-fines/> [consulta 14 junio 2017].

²⁷² Dicho dictamen fue solicitada una reconsideración a la CGR, la cual mantuvo su postura mediante el dictamen N°18.850 de fecha 24 de mayo de 2017. Además, el Dictamen N° 19.106 de 25 de mayo de 2017, en la cual la Cámara de Diputados solicita informes sobre las facultades de la CGR sobre empresas del Estado como Codelco y Corfo, está orientado con el mismo criterio.

concepto. Aun cuando las mismas se amparan en una negociación colectiva totalmente reglada u conforme a derecho, dicho pago aun cuando está basado en normativa laboral, dicha acciones necesariamente requiere de una libertad de disposición patrimonial de la cual carecen quienes administran recursos públicos. Lo señalado por el contralor Jorge Bermúdez a la prensa es que, a propósito de este caso, una indemnización de dicha naturaleza implica un costo mayor a que el funcionario prestara de forma regular sus servicios, por lo que, se atenta contra la eficiencia, eficacia y probidad de los recursos fiscales²⁷³ .

Como conclusión, los dictámenes que emite la CGR son de vital importancia para identificar los criterios jurídicos por los cuales los organismos públicos deben someter sus acciones referentes al uso de los recursos públicos. Así, no sólo por medio de consultas de estos la CGR puede emitir dictámenes, sino que destacamos el caso de la Municipalidad de Placilla en la cual, de oficio la CGR solicitó informe sobre el uso de los recursos públicos, que a la luz de la ciudadanía, por medio de los informes de prensa y de las redes sociales, puso en tela de juicio el gasto público para una actividad claramente fuera de las funciones propias de un municipio. El uso de los dictámenes también es una fórmula de unificar los criterios, como lo fue en el caso de la ley espejo del Transantiago, que ejemplifica cómo el control presupuestario es una fórmula para analizar el correcto destino de los recursos, así como también una fórmula para poner de manifiesto el uso ineficaz e ineficiente de recursos que genera tanto revuelo en la

²⁷³ BIO BIO CHILE. 2017. Contralor Jorge Bermúdez justificó auditoría a Codelco ante millonarias indemnizaciones. 23 de junio de 2017. [en línea] <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-rios/2017/06/23/contralor-jorge-bermudez-justifico-auditoria-a-codelco-ante-millonarias-indemnizaciones.shtml> [consulta 16 julio 2017].

sociedad al generar descontento social como consecuencia de una política pública mal implementada, lo que deja grandes expectativas y a la vez, grandes frustraciones.

3.3.5 Función de Auditoría de la Contraloría General de la República y su relación con el Control Presupuestario.

La función de auditoría de la CGR conforme al Art. 21A de la LOCCGR²⁷⁴ es un control ex post a la ejecución de los recursos públicos y analizará el cumplimiento normativo y el ingreso y la inversión de los fondos públicos, para así resguardar el patrimonio público, con la importante limitación que en dichas auditorías no efectuará un control sobre el mérito de las políticas públicas que realiza el gobierno.

En dicho ámbito la CGR conforme los últimos años ha estandarizado sus procesos de auditoría mediante la incorporación de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores²⁷⁵ (ISSAI), todo en el marco de la participación de la CGR en las entidades internacionales con la INTOSAI y la OLACEFS.

²⁷⁴ Artículo 21º A. La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte. El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador. Sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General, los servicios públicos sujetos a su fiscalización podrán contratar auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas.

²⁷⁵ Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) reúne los principios, normas y directrices oficiales de la INTOSAI y en ellas se establecen los requisitos básicos para el correcto desempeño y la conducta profesional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como los principios fundamentales para la auditoría a entidades públicas. Véase: <http://www.issai.org/>

La CGR por medio de sus auditorías realiza un proceso de análisis de las actuaciones de la administración del Estado, que la puede iniciar de oficio o a petición de parte, con el objetivo de analizar el cumplimiento de la legalidad, un análisis financiero y el cumplimiento del principio de probidad en la administración pública, lo que incluye el control presupuestario al realizar auditorías a los procesos administrativos que implican la ejecución del presupuesto público en miras de los objetivos del Estado, situación ratificada por el Art. 52 del DLAFE en su inciso primero²⁷⁶.

En relación al alcance del control financiero, el ex presidente Patricio Aylwin señalaba que la CGR tiene un ámbito de atribuciones que mira al correcto manejo de los fondos públicos, no sólo de la administración centralizada y descentralizada, sino también a la administración concedida y de los organismos estatales que no son servicios públicos, como empresas privadas del Estado, en que este tenga aportes de capital mayoritario o en igual proporción y dicha labor, para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los fondos públicos, la misma debe efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de los mismos. Pero la evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas compete al Poder Ejecutivo conforme el Art. 52 del DLAFE²⁷⁷.

²⁷⁶ Artículo 52: Corresponderá a la Contraloría General de la República “efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos”.

²⁷⁷ AYLWIN AZOCAR, Patricio. y AZOCAR BRUNNER, Eduardo. 1996. Manual de Derecho Administrativo. Santiago. Universidad Nacional Andrés Bello. p. 319

Sin embargo, se hace importante mencionar que la función de auditoría de la CGR tiene una particularidad, la que se relaciona con las acciones relativas a verificar dentro de los mismos servicios públicos la forma de cómo realizan los gastos y ejecución de los recursos públicos. Así la CGR puede mediante sumarios e investigaciones sumarias, realizar inspecciones específicas en los servicios públicos, como realizar investigaciones especiales, que en la práctica implican que un funcionario de la CGR se radique en un servicio público en una especie de “comisión de servicios” y pueda solicitar e investigar directamente los actos jurídicos y acciones que realiza el servicio público involucrado, en este caso por medio de auditorías en terreno.

Para regular dicha función, la CGR emitió la Resolución N° 20 de 21 de marzo de 2015 que fija las normas que regulan las auditorías, llamado “Reglamento de Auditorías”²⁷⁸, el cual destaca que la CGR como organismo de Control Externo y su función al resguardo del patrimonio público, donde por medio de las auditorías puede efectuar acciones en post de la eficiencia, eficacia y la economicidad. En materia de control presupuestario, el Art. 2 de dicho reglamento señala que la CGR puede fiscalizar la aplicación de la normativa financiera del Estado y analizar la ejecución presupuestaria. Su Art. 4 define los conceptos de eficiencia y eficacia, relevantes para el control del presupuesto público conforme lo señalado en esta tesis. Entre los tipos de auditoría el Art. 18 establece las auditorías de cumplimiento y financiera. Esta última tiene por objeto determinar la exactitud y/o razonabilidad de la información financiera de un auditado con el marco de referencia de emisión y regulatorio aplicable. La regulación y las acciones de la CGR en los últimos 10 años ha desarrollado la labor de promover las auditorías en

²⁷⁸ Véase: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/documento-de-interes>

diversos ámbitos, como control ex post que promueva la eficiencia, la eficacia y economicidad en el uso de los recursos públicos, apoyándose en la experiencia internacional, que la reconoce y da preponderancia a la función de auditoría de la EFS para dicho cumplimiento. Esto se expresa por ejemplo en el Art. 13 de Declaración de Lima de 1977, sobre líneas básicas de la fiscalización, en el principio N°3 de la Declaración de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2007 y en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/66/209 sobre “Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” del año 2011. Todas ellas reconocen que en las auditorías la CGR no sólo puede limitarse a un control de cumplimiento y de legalidad, sino más bien debe realizar acciones que promuevan el correcto uso de los recursos públicos, incorporando criterios de eficiencia y eficacia en la administración de dichos recursos.

En la misma línea, el jefe de la División de Auditoría del año 2002 señaló:

“Basándose en lo que señala categóricamente la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración de Estado, nuestro Organismo es de opinión que la auditoría, el control de legalidad, incluye el control de eficiencia, por cuanto dicho texto legal, dentro de la concepción amplia de probidad administrativa, incluye expresamente la eficiencia y, cuando tipifica algunas acciones contrarias a la probidad, señala expresamente que es contraria a ella el desaprovechamiento de los recursos públicas”²⁷⁹.

De esta manera la función de auditoría actual de la CGR se orienta cada día más en el uso eficiente de los recursos públicos. En dicho sentido, en un análisis de las

²⁷⁹ LLANOS GONZÁLEZ, Hernán y GARCÍA YERKOVIC, Osvaldo. 2002. La función de Auditoría en la Contraloría General de la República. en: *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Santiago: Conmemoración por su 75° Aniversario de Vida Institucional. p.120.

observaciones de auditorías realizado por el abogado de la CGR Manuel Muñoz Cid, este concluyó:

“En suma, conforme a los resultados arrojados por la muestra examinada, podemos afirmar que las observaciones relacionadas con los principios de eficiencia, eficacia y economicidad no han supuesto cuestionar el mérito de la actuación administrativa, sino que han permitido reforzar los incumplimientos normativos advertidos durante las fiscalizaciones, ya sea respecto a las normas de control interno, bases administrativas, especificaciones técnicas, contratos y demás normas procedimentales de los propios servicios, entre otros. También podemos concluir que tales reproches, salvo la observación sobre la falta de un procedimiento para racionalizar los pagos de determinadas prestaciones, no han supuesto un juicio de valor sobre el rendimiento óptimo de los recursos públicos ni tampoco respecto al cumplimiento efectivo de las metas trazadas por la Administración activa. Además, podemos constatar que la mayoría de los hallazgos advertidos no han ameritado un procedimiento disciplinario, sino que, por el contrario, han significado la instrucción de medidas para corregir las falencias advertidas y evitar su reiteración en el futuro”²⁸⁰.

Como se advierte, las auditorías pueden entregar herramientas a los servicios para evitar situaciones observadas, pero en ningún caso implican un análisis del mérito de las políticas públicas auditadas. Esta situación contrasta con la realidad a nivel internacional, lo que ha sido observado por la OCDE al realizar el análisis de la EFS y específicamente de los avances en las reformas propuesta sobre las funciones de la CGR, la cual señaló:

“La CGR no lleva a cabo auditorías formales del desempeño, lo cual la convierte en una institución atípica en relación con las EFS de referencia en la revisión por pares, si bien pueden aparecer cuestiones económicas, de eficiencia y de eficacia en los encargos de auditoría individuales de manera ad hoc, la CGR no audita la confiabilidad de la información financiera, ni tampoco de la información no financiera. Si bien las unidades de auditoría interna dentro de las entidades públicas individuales pueden proporcionar una certeza razonable acerca de la

²⁸⁰ MUÑOZ CID, Manuel. 2017. El Control de Mérito frente a las auditorías "3E" de la Contraloría General de la República. *Derecho Público Iberoamericano*. Vol. 10, pp. 129-160. [en línea]: <http://www.derechoiberoamericano.cl>. [consulta: 21 julio 2017].

confiabilidad y puntualidad de la información del desempeño no financiero, ésta no está garantizada²⁸¹.

De esta forma, es posible afirmar que las acciones de la CGR no son suficientes para analizar a lo sumo ni la mitad del presupuesto público, aun cuando esta institución ha fortalecido su función auditora, reflejándose por ejemplo en sus planes de auditoría y especialmente en las prioridades para realizar las mismas, conforme a criterios de riesgo, materialidad e impacto social, destacándose para el año 2017 realizara auditorías para el Fondo para la gratuidad de la Educación Superior, la Subvención escolar preferente entre otras²⁸². No obstante, dichas auditorías estarían relacionadas con un análisis del cumplimiento normativo y no realizarán un análisis crítico sobre si dichas políticas públicas tuvieron el rendimiento conforme a los objetivos planteados gobierno, según las limitaciones del Art. 21A de la LOCCGR, lo que se contrapone con un control del presupuesto público que tenga real impacto dentro de la discusión del presupuesto público en el ciclo presupuestario.

De todas formas, destaca en el plano empírico en el estudio encargado por el mismo organismo el 2015, “Una Aproximación al Valor Económico del Control Fiscal Superior, el Caso de la Contraloría General de la República de Chile”²⁸³, que si una institución sabe que será auditada se generan mayores incentivos para que dicha institución realice acciones que promueven la legalidad, la eficiencia y eficacia de sus

²⁸¹ OCDE. 2016. Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Reformas, Alcances e Impacto, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, *Éditions* OCDE, Paris. p. 27 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250642-es>

²⁸²Véase:

<https://www.contraloria.cl/porta/web/documents/451102/2295947/Prioridades+nacionales+2017.pdf/e55791a7-4295-8f7c-bd2e-17792765e546>

²⁸³ Disponible en el Repositorio Académico de la Universidad de Chile: [en línea] <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138989> [consulta 17 junio de 2017]

actuaciones. Aunque se hace importante precisar que esto sería un objetivo logrado sólo a partir de las propias acciones de los organismos públicos y no como un política sistematizada de promover el control presupuestario, puesto que se genera el incentivo contrario: una vez que dicho servicio sabe que la capacidad de la CGR para ser auditorías es limitado y no se realizarán todos los años, dichas acciones no permanecerán en el tiempo y considerando, como conclusión personal, que atendido a la permanente rotación de funcionario públicos y de los gobiernos generados en los últimos años, las auditorías se limitan al periodo y programa auditado sin que se generen mayores incentivos que permitan un control del presupuesto público permanente en todas las áreas de la administración.

En relación a las auditorías, podemos destacar algunas que reflejan este cambio de la función auditoria de la CGR. En estos casos, esta institución no sólo se limita a analizar el cumplimiento normativo, contable y administrativo, sino que se realiza un análisis en atención a la fórmula de cómo se ocuparon los recursos públicos y la eficiencia y eficacia de dicho gasto.

Bajo el punto anterior, es posible mencionar el caso de la auditoría de los programas Programa de Integración Escolar (PIE) entregados por el Ministerio de Educación a diversas municipalidades, donde la CGR no sólo se limitó a auditar el uso de los recursos, sino que analizó como se distribuyó el gasto de dichos recursos, concluyendo que las municipalidades en muchos casos sólo contrataron personal y no

adquirieron material educativo, no realizaron coordinación con nuevos programas o capacitación, lo que afectó a la eficiencia y eficacia de dichos programas²⁸⁴

En una auditoría por denuncia presentada por un diputado la CGR auditó un proceso de adquisición de máquinas cosechadoras de cereales del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), y sin perjuicio del análisis de las irregularidades del proceso de adquisición, la CGR también instruyó un sumario administrativo debido a que, la compra de las máquinas cosechadoras en su auditoría en terreno constató la falta de uso e inutilización de dichas máquinas, debido a que las dimensiones de las mismas impidieron su uso por los beneficiarios, ya que el tamaño superaba el ancho de los caminos o eran incompatibles con los tractores²⁸⁵.

A partir de diferentes denuncias a mediados del año 2015 sobre la calidad de las raciones alimenticias que entregaba la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que realizan los apoderados a los diferentes diputados y autoridades locales y regionales, lo que causó conmoción en dicha época²⁸⁶ y que a la fecha de esta tesis se está investigando por parte del Ministerio Público por la interposición de una querrela

²⁸⁴ En la cuenta pública del año 2015, el contralor Ramiro Mendoza expuso: “Entre los años 2012 y 2014, se realizaron 260 auditorías a nivel nacional, el informe consolidado N° 105, de 2015, da cuenta de las observaciones a nivel nacional. Qué se vio?: que \$ 71.025.430.549, fueron destinados mayoritariamente a pago de remuneraciones (2 de las 4 categorías establecidas en el decreto N° 170, de 2009); que hay gastos insuficientemente acreditados por \$ 377.694.019; que hay recursos sin ejecutar del Programa de Integración Escolar al 31 de diciembre de 2013 por \$ 42.504.472.431; que el saldo de las cuentas corrientes no cubre el monto sin ejecutar del Programa por \$16.713.320.564; que hay gastos no acreditados por un monto total de \$926.158.063; entre muchas otras irregularidades. Se han puesto en conocimiento de las autoridades administrativas y judiciales competentes, los hallazgos de rigor”.

²⁸⁵ Informe de Investigación Especial N° 1.252-2015 de la CGR al Instituto de Desarrollo Agropecuario sobre irregularidades en la adquisición de cosechadoras de cereales. 21 de abril de 2016.

²⁸⁶ QUE PASA. 2015. El menú de problemas en Junaeb. 9 julio 2015. [en línea]. <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/07/1-17202-9-el-menu-de-problemas-en-junaeb.shtml/> [consulta 23 julio 2017].

de parte del Consejo de Defensa del Estado (interpuesta el 3 de febrero de 2016 en el Octavo Juzgado de Garantía por negociación incompatible y fraude al Fisco), la CGR procedió a realizar una auditoría sobre el proceso de licitación del programa de alimentación escolar, en la cual no sólo se limitó a analizar el proceso licitatorio, el cual estaba lleno de irregularidades y que generó nuevos procesos de compras públicas, sino promovió auditorías regionales en todo el país. Dichos procesos de auditoría no sólo se limitaron a verificar el proceso licitatorio, sino que además analizaron la entrega de las raciones a los estudiantes y la calidad de las mismas, tanto en aporte calórico, como en la calidad de los alimentos proporcionados, teniendo presente que en varios casos auditados se demostró que el Estado pagaba por raciones que no se consumían, o derechamente que se pagaba por productos que se encontraban en malas condiciones o de muy mala calidad²⁸⁷.

Por último, por medio de auditorías la CGR ha limitado y puesto en evidencia un gasto no justificado y que ha causado un revuelo en el último tiempo, respecto a los viajes al extranjero de los concejales de distintas municipalidades. En dicho ámbito podemos destacar el dictamen N°14.995 de 27 de abril de 2017, en el cual una concejal de la Municipalidad de Colbún solicita una reconsideración del informe especial de auditoría N° 465 de 2016 de la Contraloría Regional del Maule, que en síntesis objeta los gastos que dichos concejales incurrieron con ocasión a un viaje a la ciudad de Rio de Janeiro en Brasil. Dicha concejal alega que la CGR no puede incidir en elementos de

²⁸⁷ Véase los siguientes informes: Informe de Investigación Especial N° 790-2015 de la CGR a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas sobre presuntas irregularidades en el programa de alimentación Escolar. 24 de noviembre de 2015; Informe Final N° 849-2016 de la CGR Metropolitana a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas sobre el programa de alimentación escolar en la Región Metropolitana. 21 de junio de 2017.

mérito, en este caso, la decisión de la autoridad edilicia de enviarlos a una capacitación en el extranjero, a lo que la entidad contralora refuta señalando que sus funciones de auditoría aun cuando no se encuentran facultadas para evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas administrativas, siempre que ellas se realicen conforme a las normas jurídicas, en resguardo del patrimonio público, de la probidad administrativa y no afectare los principios de eficiencia, eficacia y economicidad consagrados en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575. Así mediante dicho informe no se refirió a la pertinencia de la decisión del municipio en autorizar el viaje al extranjero, sino que a la legalidad de dicha actuación y si la misma coincide con las funciones propias de un municipio, lo que no ocurría en su caso.

Según casos señalados, se afirma que la función de auditoría actualmente está incluyendo criterios de análisis de la eficiencia, eficacia y economicidad del gasto público, lo que está estrechamente relacionado con el control presupuestario, por lo que no sólo se está limitando al cumplimiento de la normativa formal sobre los egresos fiscales, sino que a realizar un análisis más detallados de los resultados en la ejecución de dicho gasto, para que este sea armónico con el principio de probidad en la gestión pública, que como se ha señalado, incluyen los principios de eficiencia y eficacia.

3.3.6 Función Contable y Jurisdiccional de la Contraloría General de la República y su relación con el Control presupuestario.

Dentro de la gestión de la información contable, la CGR cumple el rol de recopilar, registrar y procesar la información que generan los hechos económicos de las entidades públicas que se encuentran en la cobertura del Sistema de Contabilidad General de la

Nación (NICSP-CGR) a través de los procesos de agregación que se han establecido. Se realiza un análisis integral de la información y se elaboran reportes, destacando en esta materia los estados periódicos para dar cumplimiento a obligaciones previstas por la legislación. Como un ejemplo representativo de lo anterior, se puede señalar el “Informe sobre la Gestión Financiera del Estado” que anualmente dicho organismo pone a disposición primero del Presidente de la República y el Congreso Nacional, y luego a la comunidad en general a través de su página web. En dicho sentido la función contable no es un elemento de control presupuestario, toda vez que no realiza un análisis de los aspectos de fondo del gasto fiscal, siendo un elemento para establecer funciones contables y de registro de los fondos públicos.

Sobre la función jurisdiccional, la que implica el examen y juzgamiento de las cuentas en la que deben rendir los funcionarios públicos, las personas jurídicas o personas naturales que manejen bienes y fondos públicos, radica en el examen sistemático de las labores que realizan dichos funcionarios para la custodia y administración de dichos bienes públicos.

La CGR ejerce dicha potestad constitucional y reconocida en la LOCCGR en sus títulos VI “Rendición de Cuentas” y VII “Examen y Juzgamiento de Cuentas”. Así el examen de cuentas tiene un doble objeto; fiscalizar la percepción de rentas e ingresos del Fisco y de las demás entidades fiscalizadas por la CGR y la inversión de dichos fondos, así como comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación y exactitud de las operaciones contables. La CGR en base a esta facultad realiza el análisis de si existe responsabilidad pecuniaria de la persona o institución encargada de la administración de los fondos y si existen casos de

irregularidades o faltas que han ocasionado un perjuicio del interés fiscal que debe ser resarcido.

Esto último tiene relación con la función de auditoría, en la medida que a partir de las misma y las observaciones que se realicen, la CGR en base a su facultad jurisdiccional puede perseguir la responsabilidad civil de los encargados de la administración de los fondos públicos por medio de un reparo, que se sigue ante el Tribunal de Cuentas²⁸⁸. Cabe señalar que los reparos conforme el Art. 107 bis de la LOCCGR sólo los puede realizar el Jefe de división o el Contralor Regional que corresponda.

Esta relación administrativa y jurídica demuestra que el Tribunal de Cuentas, a diferencia de la legislación comparada, pasa a ser netamente jurisdiccional y que depende de la información y acciones que realice la misma CGR en base al control de legalidad y al control administrativo (mediante sus auditorías o sumarios), lo que limita su función, en el sentido que, de forma autónoma el Tribunal de Cuentas no puede iniciar acciones para promover el control del gasto público, pues es un órgano jurisdiccional que le compete el juzgamiento de cuentas, en base a un procedimiento estrictamente reglado y que no da espacios para análisis de fondo sobre el uso de los recursos públicos, remitiéndose al control de legalidad de las actuaciones en la administración de los fondos públicos. Tal como se detalla en los fallos de dicho tribunal, el objeto del examen de cuentas persigue fiscalizar la inversión de los fondos públicos, comprobando

²⁸⁸ Véase: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/primera-instancia>

si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que la rigen²⁸⁹, sin un análisis al detalle sobre la fórmula de utilización de los recursos, en base a criterios de gestión, resultados, eficiencia, eficacia y economicidad, lo que claramente le da una figura jurisdiccional limitada a los efectos entregados por la auditoría o sumario que fundamenta el reparo.

Esta función en materia de control del gasto público es jurisdiccional y no implica necesariamente una variación de la fundamentación del reparo efectuado, sino más bien, un análisis del hecho contrario a la reglamentación, que no necesariamente implicará un reproche sobre el control del gasto público. Cabe destacar además que el Tribunal de Cuentas no tiene potestades para ejecutar sus sentencias y en caso que intervenga un particular, sus sentencias son remitidas al Consejo de Defensa del Estado para que por la vía jurisdiccional civil pueda hacer cumplir sus fallos, conforme el Art. 128 de la LOCCGR.

3.3.7 Análisis de las funciones de la Contraloría General de la República en el ámbito del control presupuestario.

Conforme a las facultades analizadas, uno de los aspectos en la cual la CGR se distingue de sus contrapartes a nivel latinoamericano, es que éstas en su calidad de EFS tienen un rol fundamental en la fiscalización y auditoría de la gestión de los recursos públicos, examinando el resultado de las políticas públicas en relación a sus objetivos planteados por el Poder Ejecutivo. Conforme lo analizado en este capítulo, la CGR

²⁸⁹ SENTENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS SEGUNDA INSTANCIA. Causa Rol 169, año 2009; Causa Rol 165, año 2009.

chilena no tiene dicha atribución, destacando para estos efectos el Art. 21^a y 21b de la LOCCGR y el Art. 52 del DLAFE.

Las funciones de control del legalidad, contable y de auditoría reconocidas por la CPR de 1980, claramente han dado diferentes elementos que esta institución ha desarrollado en los últimos años, aunque en materia de control presupuestario se vio fuertemente limitada en la década de los 90 y principios de los años 2000, donde en forma paralela la función de control de gestión quedó radicada fuertemente en el Poder Ejecutivo, especialmente en la DIPRES, que estableció en dicha época un sistema de evaluación y control de gestión, generando evaluaciones propias que sin duda han aportado al desarrollo de las políticas públicas, pero que claramente limitó al control presupuestario a las auditorías de interés que quiera realizar el gobierno de turno y circunscritas a los aspectos que determine el propio ente auditado, lo que genera claramente un conflicto de interés propio, al contrario de lo que podría realizar la CGR en el ámbito de sus funciones, aunque que evidentemente en dicha época se priorizó el control de legalidad, sin innovar en sus funciones de auditorías y en las relativas al uso de los recursos fiscales.

En dicho sentido, Eduardo Aldunate criticó fuertemente el año 2005 la función de control fiscal de parte de la CGR, señalando que en último decenio dicha actividad fue absolutamente insuficiente para resguardar la hacienda pública destacando que la falta de control se manifestó a partir de escándalos de corrupción como lo fue el caso MOP-GATE el año 2003, sin que se demostrara acciones previas por parte de la CGR²⁹⁰.

²⁹⁰ ALDUNATE LIZANA, Eduardo. Op. Cit. p. 25.

La doctrina en su conjunto señaló formas de “modernización” de la CGR, concepto ampliamente utilizado para sugerir modificaciones. En dicho sentido, el profesor Pablo Ruiz Tagle en el año 2008 señalaba que la CGR debía orientar sus funciones a generar auditorías que no sólo se limitaran al cumplimiento normativo, sino que se realizan conforme a factores de riesgo e importancia de la política pública aplicada, junto con generar coordinaciones con otros estamentos del Estado para asegurar el ideal republicano de custodiar efectivamente a los custodios²⁹¹. En la misma línea, el profesor Raúl Letelier sostiene que la CGR debe orientar a abandonar el control de legalidad de forma sostenida, para promover un control posterior a la ejecución de las diferentes políticas públicas, aunque destaca que la CGR carece de las capacidades técnicas (equipos multidisciplinarios) para realizar controles de eficiencia, eficacia y economicidad, que le permitan orientar sus acciones al resguardo del patrimonio público, destacando además la prohibición del control de mérito que tiene la CGR²⁹².

Muchos académicos y gestores públicos han escrito y formulado proposiciones sobre las modificaciones a las potestades de la CGR, mirando sólo el foco a sus funciones tradicionales y no innovando sobre su función dentro del control presupuestario. En el proyecto de reforma constitucional del año 2006 sobre funciones de la CGR, el contralor de la época Ramiro Mendoza por medio del Oficio N°56.167 de 10 de diciembre 2007, dio a conocer sus apreciaciones al proyecto, esbozando sus lineamientos estratégicos para el órgano contralor, los que claramente plasmó en su

²⁹¹ RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. 2008. Una Contraloría General de la República que sirva a todos los chilenos. *Revista de Derecho Público*. Año 2008, N° 70. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

²⁹² LETELIER WARTENBERG, Raúl. 2015. Contraloría General de la República. En: BASSA MERCADO, Jaime; FERRADA BÓRQUEZ, Juan y VIERA ÁLVAREZ, Christian (ed.), *La Constitución Chilena, una revisión crítica a su práctica política*. 2015. 1ª ed. Santiago: LOM Ediciones. pp. 285-315.

gestión desde los años 2007 al 2015, innovando en materia de control presupuestario. Esto lo realizó sin requerir mayormente cambios en la legislación o en las facultades propias de la CGR, sino que, más bien lográndolo, bajo un fuerte liderazgo, cambiar la misión y visión de la CGR. Su idea era que no sólo se limitara sus funciones constitucionales realizadas en los últimos años, sino que promovió un desarrollo de la función jurídica y auditora sólo limitada al cumplimiento normativo, sino que fuera un paso más allá, hacia la generación de cumplimientos en el ámbito de la eficiencia, eficacia y economicidad, reflejado en auditorías integrales, funciones de seguimiento y control de las auditorías, pronunciamiento jurídicos por medio de dictámenes acotados y efectivos, generación de colaboración interinstitucionales, entre muchas otras. Una fórmula de ello es el estudio “Una Aproximación del Valor Económico del Control Fiscal Superior, el caso de la Contraloría General de la República” de 2015 encargado por dicha entidad y que demuestra, que las acciones de la CGR más allá del control de legalidad tienen un impacto económico, que se refleja en ahorros en la gestión de los recursos estatales²⁹³.

Siguiendo con dicha lógica, el contralor Jorge Bermúdez en la cuenta pública del año 2015, define los lineamientos estratégicos para los años 2017-2020, destacando un nuevo enfoque en la función de auditoría, en base a criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, que claramente implica que el control que realice al presupuesto público irá enfocado en dicha línea, siguiendo el énfasis dado por la CGR desde el año 2007. En el análisis efectuado en esta tesis de las facultades de la CGR en materia de control

²⁹³ Disponible en el Repositorio Académico de la Universidad de Chile: [en línea] <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138989> [consulta: 17 junio de 2017]

del presupuesto público, no sólo se destaca la importante evolución debido a las transformaciones de aparato público, pero si hay algo que podemos afirmar, es que, la falta de modificaciones sobre las funciones de la CGR y legales específicamente desde su ley original del año 1952 y su reconocimiento en la CPR de 1980, demuestra que, dicha institución tiene grandes herramientas para el control del gasto público que, dependen en gran medida del Contralor que asume la dirección de dicha entidad y como de ella se conduce los lineamientos, ocupando las facultades en base a la independencia que esta goza, tanto a nivel político como jerárquico. No obstante, su gran tope ya enunciado por los ex contralores Silva Cimma y Aylwin, así como los que los han relevado, sería la falta de independencia presupuestaria.

Se reconocen en la LOCCGR facultades para un adecuado control del presupuesto público, pero que en materia específica sobre el análisis de las consecuencias de la ejecución presupuestaria, se han generado algunos vacíos legales, que han sido subsanados con la emisión de la DLAFE y que posteriormente con el reconocimiento de la función auditora de la CGR en su Art. 21a, incluido por la ley N° 19.817.

Sobre las funciones de la CGR, cabe destacar el importante aporte que han realizado los organismos internacionales, toda vez que, a partir del año 2000 y especialmente el 2010 con la incorporación de Chile en la OCDE, se han fortalecido las funciones de la CGR en materia de presupuesto público, y específicamente como EFS para auditar la gestión presupuestaria. A partir de los convenios entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 2002, dicho organismo respaldó a la CGR como organismo que supervigila el gasto público, lo que implicó mayores recursos y

fórmulas de mejoramiento de su gestión, aunque no fue reflejado en modificaciones legales. En la misma línea la OCDE realizó un importante estudio el año 2013 sobre la CGR, para mejorar la confianza pública y sus atribuciones, destacando que sus funciones legales, de auditoría y contables son un aporte sustantivo para una efectiva y oportuna rendición de cuentas del gobierno y una mayor responsabilización de los agentes públicos en los procesos de toma de decisión, con miras a la satisfacción de las demandas ciudadanas²⁹⁴.

En si la CGR ha incorporado actualmente distintos elementos a partir de la experiencia internacional y ha adecuado sus funciones de fiscalización conforme los lineamiento de la INTOSAI, OLACEFS y la OCDE. Sin embargo como se puede concluir de la evolución histórica señalada en esta tesis, los cambios institucionales vienen aparejado especialmente de momentos históricos en los cuales se requiere un cambio legal e institucional para dar cuenta de acciones que den resultados para superar dicho contexto, que permita un desarrollo normal de las actividades de cada institución.

Actualmente la CGR tiene una gran reputación y ha pasado a ser un organismo que se destaca por su independencia y objetividad, y como se puede concluir, tiene facultades legales importantes para el adecuado resguardo del gasto público. Así, en materia de toma de razón por medio de un control ex ante, puede evitar ejecuciones de gasto público que no estén correctamente fundamentados jurídicamente, además de sugerir cambios necesarios para orientar a los servicios a licitaciones mejores y más eficientes que den mayores resultados económicos, sin inmiscuirse en la decisión de

²⁹⁴ OECD. 2014. *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Publishing, Paris. p. 22. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>

mérito o política pública que implica la licitación referida. En la misma línea, por medio de sus dictámenes, puede orientar y reconocer principios jurídicos presupuestarios que oriente a un gasto más eficiente y eficaz, lo que permita ahorros significativos en la gestión y evite situaciones del todo contrarias no sólo a la legalidad, sino que contra la eficiencia, eficacia y economicidad. En su función auditora puede orientar su acciones para analizar no sólo el cumplimiento de la normativa involucrada, sino que también al emitir conclusiones claras sobre la eficiencia y eficacia de las acciones de los organismos públicos, para que estos orienten la ejecución de los recursos contemplando dichos principios y en caso contrario, una auditoría de seguimiento insistirá en la materia, y por medio del principio de transparencia y publicidad, generará que ya no sólo la CGR emita comentarios sobre el organismo público auditado, sino que la sociedad en su conjunto, los medios de comunicación y otros poderes del Estado, como el Congreso Nacional, puedan analizar y cuestionar la acción del organismo público involucrado.

En materia de control presupuestario la CGR tiene las facultades para realizar dicha labor, la que debe ser complementada con equipos multidisciplinarios que permitan un análisis más detallado del gasto público, toda vez que, tal como fue informado, sólo se abarca el 22% aproximado del gasto público total en los análisis que realiza la CGR²⁹⁵. Sin embargo esto tiene la particularidad que no sólo de oficio se inician dichas auditorías, sino que también a partir de denuncias de la ciudadanía, así como de parlamentarios, lo que implica un análisis del gasto público independiente y que, a diferencia de los sistema de evaluación y gestión del Poder Ejecutivo realizado por medio de la DIPRES, puede

²⁹⁵ Cuenta Pública de la CGR año 2016, véase:

<https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2339797/CUENTA+2016.pdf/b13304bf-cd05-fe61-67e5-59fe31dabce2>

llegar a políticas públicas que estén cuestionadas o que no estén cumpliendo adecuadamente sus objetivos y que estén perjudicando a los ciudadanos. Destaca por ejemplo, los casos denunciados por el Contralor Ramiro Mendoza en su última cuenta pública del año 2015, en los cuales la DIPRES y por consiguiente el Poder Ejecutivo no había realizado acciones de análisis de gestión, ni estableció fórmulas de seguimiento que permitieran advertir sobre las debilidades de sus programas, destacando en dicho sentido el Programa de Integración Escolar (PIE) y la Subvención Escolar Preferente (SEP)²⁹⁶.

²⁹⁶ Se realizó el año 2009 la Evaluación Programas Nuevos (EPN) por la DIPRES el Programa de Subvención Escolar Preferente (SEP), en la cual dicho programa se consideró con “desempeño insuficiente”, pero posterior a ello no se realizaron mayores evaluaciones por parte de la DIPRES. Respecto al Programa Integración Escolar no hay evaluaciones de la DIPRES.

PARTE ESPECIAL

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA POTENCIAR EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN CHILE.

4.1 DIAGNOSTICO DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

PRESUPUESTARIO, SITUACIÓN ACTUAL.

Recapitulando en atención a la sistematización dogmática realizada de las distintas normas jurídicas relacionadas con el control del gasto público en el capítulo dos, así como de las atribuciones de los organismos de control externo en el capítulo tres, se puede analizar en detalle las mismas para dar un marco de crítica a la situación actual del control presupuestario en el ordenamiento jurídico chileno. Así, reconocemos que la CPR señala las etapas del ciclo presupuestario y las funciones del Congreso Nacional y la CGR sobre el control de la actividad estatal, pero sólo a partir de sus propias leyes orgánicas, se establecen de forma más específica las facultades entregadas a dichos organismos en materia de control presupuestario. Para distinguir las mismas, se analizará de forma separada las críticas sobre las funciones de control de presupuesto público, respecto de: 1) Poder Ejecutivo, 2) Congreso Nacional, 3) CGR y finalmente 4) sobre si existe o no una agencia u organismo independiente para realizar dicha función.

4.1.1 Control Presupuestario realizado por el Poder Ejecutivo.

Conforme se analiza con detalle en el capítulo dos, el Poder Ejecutivo cuenta con un sistema de evaluación y control de gestión de sus programas y políticas públicas aplicadas, desarrollado a partir de los años 90' y basado en que la CPR otorga preminencia sobre la ejecución y el manejo de los recursos públicos. A partir de ello, podemos afirmar que en materia presupuestaria el Poder Ejecutivo tiene una preminencia en el manejo, gestión y control sobre el uso de los recursos públicos y las

fórmulas que este establezca sobre control presupuestario claramente estarán guiadas por los objetivos del mismo.

En este esquema de facultades, se reconoce a las fórmulas de control del presupuesto público que ha desarrollado el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y específicamente por la DIPRES, han generado un sistema propio de evaluación que destaca por la calidad de la información que proporciona y por el nivel de detalle de la misma. En base a lo anterior es necesario que dicha información no sea monopolizada, para que esta pueda influir en la discusión del presupuesto por parte del Congreso Nacional, así como también sea insumo a la CGR para que esta ejerza de forma más focalizada sus funciones de auditoría. Una manifestación de ello es que el Congreso Nacional para analizar el presupuesto tiene que recurrir principalmente en la información que otorga la DIPRES sobre la ejecución y gestión del presupuesto público, pero al no poseer información propia, se genera una importante desventaja, al no tener la capacidad técnica para poder analizar y rebatir los datos entregados, por lo que, se reconoce como restricción que, el desarrollo del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno, la DIPRES cuenta con valiosa información presupuestaria y específicamente sobre el control del mismos, pero que no tiene una contraparte u otro organismo que genere información de tal calidad y detalle, lo que implica necesariamente un monopolio de la información presupuestaria que debe ser disminuida, o a lo menos que se genere, a partir de dicha experiencia, dentro del Congreso Nacional o de la CGR un organismo que le permita generar a lo menos una información del mismo tipo o calidad, de forma autónoma al Poder Ejecutivo, para que posteriormente se puedan analizar y contrastar dichos datos. En este mismo sentido la encuesta de presupuesto

abierto de 2015 de la *International Budget Partnership* señala que entre una de las deficiencias de Chile en materia de vigilancia de parte del Poder Legislativo es la falta de una oficina de investigación especializada que genere información propia²⁹⁷.

Conforme a la sistematización normativa realizada en esta tesis y del análisis de las facultades que el DLAFE concede al Poder Ejecutivo vía DIPRES, se puede concluir que existe un control presupuestario interno, realizado por el propio Poder Ejecutivo, que ha sido elogiado por el Banco Mundial²⁹⁸, en el sentido que el sistema de evaluación y control de gestión ha otorgado herramientas para que el debate presupuestario sirva para enmendar, reforzar e incluso eliminar programas en atención a los resultados de su evaluación, pero es insuficiente en propender políticas de largo plazo, atendido al periodo presidencial de 4 años sin reelección, que lamentablemente incentiva a la prosecución de políticas públicas de corto plazo que prioricen resultados a finales de los periodos presidenciales, pero que pueden ser eliminadas o transformadas a la llegada de un nuevo gobierno, lo que genera que las evaluaciones realizadas del manejo de los recursos públicos sean determinados bajo a criterios más políticos que técnicos, no teniendo incentivos a evaluar políticas públicas que puedan dejar en evidencia deficiencias en políticas públicas claves que fueron presentadas para incentivar la elección de las autoridades en un periodo correspondiente. En sí, para un adecuado control presupuestario deben existir mayores herramientas a los demás organismos del Estado para analizar el mismo y que no todo recaiga en el Poder Ejecutivo, ya que este

²⁹⁷ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2015. Encuesta de Presupuesto Abierto. Resultados para Chile. [en línea] <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=cl> [consulta: 20 julio 2017]

²⁹⁸ BANCO MUNDIAL. 2005. Informe Final. Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno. Washington. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. p. 25.

orientará la evaluación de los programas o políticas públicas conforme a su interés, careciendo de instituciones externas e independientes que tengan prioridades diversas al Ejecutivo, que le interese el control del presupuesto público en base a otros criterios y prioridades que contribuyan de mejor manera el desarrollo del país en su conjunto. Esto es fundamental para el análisis de políticas públicas en materia educacional y salud, que requieren evaluaciones sistemáticas y extendidas, atendido a los años y el impacto que tienen estas en la sociedad en su conjunto. En la misma línea el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile señala como debilidad actual que el enfoque de evaluación están centrado a programas y proyectos, más que a políticas públicas a largo plazo, lo que dificulta en gran medida un análisis prolongado el cual genere impactos significativos, que permitan influir en el ciclo presupuestario²⁹⁹.

4.1.2 Control Presupuestario realizado por el Congreso Nacional.

El Congreso Nacional aun cuando la Cámara de Diputados tiene facultades fiscalizadoras para verificar la correcta ejecución del gasto público, ésta se limita a usar dicha información para efectos de aprobar año tras año la Ley de Presupuestos en el periodo señalado en el Art. 67 de la CPR. Así nuestro parlamento no realiza un control ex post de forma sistemática y que perdure en el tiempo, como lo podría realizar en un análisis referido a las metas propias del cada programa, partida o política pública que propone el gobierno a largo plazo. Es destacable que, por medio de las facultades de la Comisión Mixta de Presupuesto y los informes realizados por la Unidad de Asesoría

²⁹⁹ CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC. 2014. Notas Públicas N°2: Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena. Santiago: Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Presupuestaria de conformidad al Art. 19 de la LOCCN, contienen información relevante para dicho fin, pero que no está sistematizada en orden a verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo, ni menos en base al desempeño de los recursos públicos, sobre parámetros de eficiencia y eficacia, ya que sólo se remite a una verificación que si la entidad gubernamental correspondiente remitió los informes comprometidos en la discusión presupuestaria correspondiente, según la información contenida en la página web del senado, según lo analizado sobre a UAP.

Un gran avance de su función en el análisis presupuestario se genera a partir del 2003 con el carácter de permanente de la Comisión Mixta de Presupuesto, que trajo aparejada la creación de la UAP, pero al análisis realizado en el capítulo tercero de esta tesis, se destaca su falta de orgánica y facultades para influir adecuadamente en el ciclo presupuestario. En la misma línea el consultor internacional de la OCDE y actual miembro del directorio del comité para el presupuesto federal de los Estados Unidos de América, Barry Anderson, invitado por el Senado en marzo de 2017, expuso sobre la oficina de presupuestos del Congreso de los Estados Unidos, así como su experiencia como consultor en materia de control del presupuesto público en diferentes países miembros de la OCDE. Dicho experto destacó la importancia de que el Congreso cuente con una agencia independiente que entregue datos fidedignos sobre el manejo fiscal del presupuesto público, y al referirse a Chile, se expresó que no cuenta con un organismo de características similares a las experiencias internacionales, como a la que él fue miembro como la *Congressional Budget Office*, toda vez que la UAP y las funciones de la BCN en materia presupuestaria no contaban con ninguno de los elementos y características señaladas, destacando que una oficina presupuestaria del Congreso

debe ser una unidad no partidaria, independiente, con presupuesto propio y con orgánica suficiente para realizar dicha labor³⁰⁰.

En el capítulo tercero, y a partir de los datos propios obtenidos en esta investigación, al concurrir de forma personal a las subcomisiones especiales mixtas de presupuestos, así como la información pública disponible sobre sus sesiones y actividades, como del cuadro confeccionado disponible en el subtítulo 3.2.3, una gran deficiencia del Poder Legislativo es el funcionamiento dispar de las subcomisiones que analizan la ejecución presupuestaria de los distintos organismos públicos, lo que implica necesariamente que, en materias tan sensibles como la educación y la salud, existan distintos criterios y análisis sobre el presupuesto público o simplemente no se realice ninguno.

Nota aparte a la falta de desarrollo de la UAP destacado previamente y que demuestra la falta de proyección del Poder Legislativo en materia de control presupuestario, que implica que, aun cuando exista dicho organismo, este no cuente con la prioridad en su desarrollo y dotación de facultades para realizar su labor establecida en el Art. 19 de la LOCCN.

³⁰⁰ ANDERSON, Barry. 2017. Presentación en su cargo como miembro del directorio del comité para el presupuesto federal de los Estados Unidos de América En: SEMINARIO: Análisis Presupuestal en los parlamentos: Experiencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (CBO): 6 de marzo de 2017. Santiago. Senado República de Chile.

4.1.3 Control Presupuestario realizado por la Contraloría General de la República.

En materia de control y a lo largo de la sistematización de las facultades otorgadas a la CGR en base a sus funciones jurídicas, de auditoría y contables, encontramos en ella importantes herramientas de control del presupuesto público que dicho organismo ha desarrollado a partir de los últimos años, bajo los criterios del control de desempeño, sustentado en la fiscalización del cumplimiento del principio de la probidad en la función pública. Esta ha iniciado una nueva etapa de análisis de eficiencia, eficacia y economicidad, ya que, sólo a partir de las propias actuaciones que ha realizado la CGR a partir de los últimos años, desde que asume el ex Contralor Ramiro Mendoza y continuada por el Contralor Jorge Bermúdez, en actuaciones por parte del organismo tendiente a una intervención más acuciosa en la fiscalización de los recursos públicos, manifestada por ejemplo en el Convenio de Colaboración entre Cámara de Diputados y la CGR de 2014³⁰¹, el que incrementa las relaciones entre dichos organismos externos, en la cual la CGR entrega los meses de junio la información sobre la legalidad, el buen uso de los fondos públicos, y las debilidades y fortalezas encontradas en la tarea fiscalizadora, lo que es un insumo para la Cámara de Diputados para su labor fiscalizadora.

³⁰¹ Convenio de Colaboración suscrito entre la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República, con fecha 16 de diciembre de 2014 para fortalecer las relaciones entre dichos organismos en su rol fiscalizador. Dicho convenio implica que, en junio de cada año, el Contralor General de la República entregará a la Cámara Baja un reporte, cuantitativo y cualitativo, con los principales hallazgos de los informes de auditoría efectuados el año anterior, junto a las observaciones de alta complejidad que hayan sido subsanadas por las entidades de la Administración sujetas a la fiscalización de este Organismo de Control. [en línea]: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2014/Archivos/394> [consulta: 1 mayo 2017]

La limitación contemplada en el Art. 21b de la LOCCGR y el Art. 52 del DLAFE, no han sido obstáculos para que dicho organismo público realice un adecuado control presupuestario, en base a criterios diversos que un análisis del control de mérito o de gestión, que como hemos analizado recae en el Poder Ejecutivo y que se ha recocado en dichas leyes y artículos, pero mayor limitación para que la CGR cumpla con su función está establecida en su falta de autonomía presupuestaria, que al depender de la asignación de recursos que realice el Poder Ejecutivo, genera una distorsión que ha repercutido en dicha institución, y que por ejemplo genera la falta de recursos para realizar aumentas sus auditorías.

4.1.4 Ausencia de un organismo exclusivo e independiente de Control Presupuestario.

Por otro lado, se puede afirmar que en Chile no existe una agencia u organismo autónomo que de forma exclusiva sólo analice el gasto público posterior a su ejecución por parte del gobierno, sin que realice otro tipo de funciones, concluyendo que no existe un control externo que analice el cierre del ciclo presupuestario de forma única y con datos propios y que este sólo abocado a dicha función. La situación actual se destaca el monopolio de información presupuestaria realizada por la DIPRES, en la cual, a partir de ella los organismos como el Congreso Nacional y la CGR proceden a analizar y complementar, situación que se ve más comprometida a nivel parlamentario, los cuales no tienen acceso directo a la información, no tienen herramientas, ni legales ni prácticas, para procesar la cantidad exorbitante de información que se genera en el ejercicio presupuestario año tras año, lo que contrasta con la CGR, que a partir del acceso a la información que esta tiene de las diferentes herramientas, como el Sistema de

Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), así como de la Unidad de Auditoría que le proporciona una importante cantidad de funcionarios especializados para auditar a los organismo públicos, no obstante esta carece de facultades explícitas para analizar el gasto público en lo relativo al mérito del mismo, como herramienta de control de gestión, que aun cuando, en la actualidad se reconocen vía el control de desempeño sobre la eficiencia, eficacia y economicidad, pueden están en colisión con las diferentes normativas que la excluyen el análisis de las acciones del Poder Ejecutivo (Art. 52 del DLAFE y 21b de LOCCGR), que en la práctica puede generar tensión institucional en el rol de cada organismo en el control presupuestario.

Se han propuestos diferentes organismos para dicho efectos, como de “Dirección”, “Agencia” o “Servicio” de evaluación de políticas públicas, que a la fecha no se han creado, lo que se explica a mi juicio, es que un gobierno no estará dispuesto a crear agencias paralelas que les implique la pérdida de una herramienta importante para su gestión, y que reflejen desempeños ineficientes o no adecuados a las expectativas generadas a la ciudadanía que no puedan controlar sobre los tipos y políticas públicas a evaluar. Una institucionalidad de evaluación de Políticas Públicas, necesariamente dependerá de cómo se relacione con el Poder Ejecutivo, de lo contrario pasara a construir otro organismo más que dependa de la información de la DIPRES, por lo que, dichas propuestas en caso de prosperar, su destino será de un organismo que aun cuando se le dé una fórmula de independencia, sino cuenta con personal y atribuciones necesarias, sólo será otro ente que analice según los datos entregados por la DIPRES, sin que pueda comprobarlos a nivel externo o con la independencia objetiva que le de suficiencia en su actuar. Sin perjuicio de lo anterior, la creación de una “Dirección”,

“Agencia” o “Servicio” de evaluación de políticas públicas es un tipo interesante de fórmula de control del presupuesto que se ha generado a nivel internacional, existiendo estudios al respecto de su dependencia³⁰², pero al análisis de la legislación en esta tesis demuestra que existen varias instituciones con diferentes facultades existiendo una importante fragmentación institucional, a lo cual un nuevo organismo sólo generaría aumentar la misma, pudiendo generar resultados neutros y muy disimiles a los originalmente planteados. Sólo para mencionar, con la modificación que da permanencia a la Comisión Mixta de Presupuestos y sus subcomisiones, conforme a esta tesis se demostró que su funcionamiento es dispar, situación que contrasta con la información que esta debe procesar que se incrementa años tras año, teniendo como dato objetivo que el año 2000 la Ley de Presupuestos contenía 180 capítulos y 246 programas pasando al año 2015 a 205 capítulos y 318 programas, por lo que, existiendo el organismo, sin dotación adecuada de personal o equipos multidisciplinarios adecuados no se podrá generar el impacto deseado de dicho nuevo organismo al nivel de los ya creados para dicha función.

³⁰² En dicho sentido el Centro de Estudios Espacio Público ha señalado que: “El análisis de literatura y casos muestra tres opciones teóricas para la creación y dependencia de una nueva institución (de control del presupuesto público): por un lado, esta podría depender del Poder Ejecutivo, por otro depender del Congreso Nacional o bien ser un organismo público o independiente autónomo”. CENTRO DE ESTUDIOS ESPACIO PÚBLICO. 2016. Organismos Independientes para el análisis presupuestario y económico: una propuesta para Chile. p. 65.

4.1.5 Opinión personal sobre los organismos actuales de control presupuestario y la agencia, dirección o servicio de evaluación de políticas públicas propuestas.

Conforme a ello, aun cuando se ha debatido sobre la necesidad de un organismo externo, que no dependa del Poder Ejecutivo, en el análisis del presupuesto público, a juicio personal se manifiesta que, en atención a la sistematización normativa analizada, es que actualmente existen facultades e instituciones que pueden realizar adecuadamente el control presupuestario, en base a criterios no sólo de la gestión como lo realiza la DIPRES, sino que en base otros, en dicho sentido actualmente la CGR lo realiza en atención a los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, a lo cual no se ha requerido modificación legal. En la misma línea el Congreso Nacional le corresponde que sean dotado de equipos más técnicos en materia presupuestaria que les permitan desarrollar de mejor manera su función y emitir la normativa sobre el funcionamiento de la UAP que fue propuesta en el año 2003 y que, sólo a partir de la necesidad cada vez mayor de un análisis presupuestario, terminara por dictarse.

Una fórmula adecuada conforme el análisis sistemático de la normativa de control de presupuesto en el ordenamiento jurídico chileno es otorgar mejores herramientas al Congreso Nacional y a la CGR para dicha función, ya que son organismos independientes y externos del Poder Ejecutivo que tienen facultades legales y constitucionales para ejercer de mejor manera un control para el uso adecuado de los recursos públicos. En dicha línea, el control presupuestario es fundamental para el desarrollo de la democracia y de la sostenibilidad de la misma, por lo que se concluye que es necesario modificar el control actual del presupuesto público que tiene al Poder

Ejecutivo como principal actor, así como del monopolio de información que actualmente posee la DIPRES, para efectos de lograr un avance importante en materia de control del gasto público, destacando a la “gobernanza presupuestaria”, que da un nuevo estilo de gobierno que permite no sólo que se realice un control del gasto público basado en la legalidad del mismo, sino que también este se analice respecto a los efectos que tiene, y si el mismo es eficiente y eficaz, basado en la interrelación de los distintos organismos públicos, que permitan un adecuado cierre del ciclo presupuestario, considerando además la normativa internacional, basado en la recomendaciones de la ONU sobre las objetivo de desarrollo sustentable, la INTOSAI con sus declaraciones de Lima y México y la normativa ISSAI, a la OCDE con las recomendaciones de la Gobernanza Presupuestaria y la OLACEFS con sus declaraciones de Punta Cana y Cusco, además de la participación de la Sociedad Civil como las ONG (asesorías de las ONG a los parlamentarios en el gasto público, así como ONG sin influencia política partidista o académicas) y por ultimo considerar un conjunto de ciencias para el análisis de la cantidad de datos generados y de especialidad (normativa jurídica, contable, administrativa, social, medioambiental entre otros que permiten un análisis de la gestión de una política pública, así como el análisis de metadatos y bigdata) que implica necesariamente una orgánica de coordinación de la información generada y el procesamiento de la misma, y que no cuenta actualmente Chile en sus órganos de control del presupuesto público, especialmente el Congreso Nacional.

4.2 PROYECTOS SOBRE UNA AGENCIA, DIRECCIÓN O SERVICIO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

En los últimos diez años ha existido un consenso político en la necesidad de crear un organismo externo que evalué el gasto público y específicamente lo realice analizando las políticas públicas ejecutadas por un gobierno dentro de su periodo. En dicho sentido se han elaborado algunas propuestas inespecíficas y otras más concretas que han generado un proyecto de ley, pero ninguna ha logrado convertirse en ley hasta la fecha. En dicho contexto las modificaciones legales en Chile se han caracterizado por ser formas de reacción a diferentes hechos políticos y coyunturales relacionados directamente con escándalos, que en algunos casos incluyen hechos que han revestido características de delito. En dicho sentido las formas de control del uso de los recursos públicos es una materia que cada cierto periodo de tiempo resalta como aspecto relevante de regular y reforzar, ya sea vía legal o institucional, quedando en evidencia con las diferentes modificaciones legales, que, de una manera o no, están relacionadas directamente a respuestas a escándalos que han involucrado hechos de corrupción o de malas prácticas por parte de funcionarios de la administración del Estado.

Para estos efectos es necesario analizar los programas de gobiernos de los últimos presidentes electos y como ellos una vez en el gobierno, han logrado o no sus propuestas relacionadas con el control del gasto público.

4.2.1 Contexto histórico para dotar de carácter permanente a la Comisión Mixta de Presupuesto.

Una manifestación clara de la reacción institucional en la generación de normativa e instituciones para mejorar la administración del Estado y en este caso del control del gasto público, fue el Acuerdo Político-Legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento, suscrito el año 2003 entre el Presidente Ricardo Lagos Escobar y el jefe de la oposición política de la época, Pablo Longueira, los que fueron adoptados para salir de la crisis política e institucional provocada en 2002 por un grupo de casos de mal manejo de recursos públicos, que develó una serie de prácticas anómalas en el sector público³⁰³.

Para efectos de esta tesis, de dichos acuerdos se generaron importantes iniciativas legislativas en materia de gestión financiera que, previamente habían sido incorporadas en discusiones y en diversas agendas de modernización del Estado, pero sólo a partir de la crisis institucional del año 2002, se formalizaron en leyes, siendo una de las más importante la Ley N° 19.875 que le dio carácter de permanente a la Comisión

³⁰³ Los casos de corrupción referidos ocurrieron el año 2002 por numerosas denuncias que dieron cuenta de diversas “irregularidades administrativas” cometidas por altos funcionarios de gobierno del Presidente Ricardo Lagos, que adquirieron características de escándalo público. Figuraban entre ellas el uso de recursos y fondos públicos en campañas electorales y el pago de sobresueldos a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Obras Públicas a través de contratistas privados (GATE) y a altos funcionarios de gobierno por consultorías inexistentes; transferencia ilegal de títulos financieros de CORFO a INVERLINK, una corporación de inversión privada; sobresueldos pagados a ministros con fondos reservados de la Presidencia de la República y desvío de ellos a actividades político electorales, además de acusaciones por tráfico de influencias y coimas pagadas a dos diputados en el Congreso Nacional. Véase: FIGUEROA-HUENCHO, Verónica; OLAVARRIA-GAMBI, Mauricio y NAVARRETE-YANEZ, Bernardo. 2011. Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. Convergencia. vol.18, n.57, pp.61-99. [en línea]: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300003&lng=es&nrm=iso. ISSN 1405-1435. [consulta: 28 julio 2017].

Mixta de Presupuestos, sin perjuicio que de dicho acuerdo se comprometieron 49 iniciativas legislativas, que planteaban 7 medidas relativas a la gestión financiera, destacando la que promovía que fueran obligatorias la evaluación e información del presupuesto en ejecución³⁰⁴.

Posterior a dichos acuerdos, las distintas fórmulas de control del presupuesto público han tenido variaciones, entendidas en el contexto que ningún gobierno está dispuesto a perder parte de su influencia en el manejo de los presupuestos públicos, pero atendido a la incorporación de Chile en distintas organizaciones internacionales, específicamente la OCDE, se generaron los primeros informes que evidenciaron que el sistema presupuestario en Chile tiene una estructura con fuerte predominio del Poder Ejecutivo, sin mayores injerencias del Poder Legislativo u otro órgano, lo que generaba falta adecuada de seguimiento posterior a la ejecución del gasto público, más allá de la legalidad del mismo. Así, la OCDE señaló que el sistema chileno, en el contexto de los países miembros de la organización, no sería posible un proceso tan centralizado y sin controles posteriores de organismos externos³⁰⁵. Por lo que, a partir de dicha época se han generado distintas propuestas sobre el control del presupuesto público, sin que de ellas se haya establecido un adecuado consenso que permita su establecimiento de forma clara y directa.

³⁰⁴ VERDUGO ROJAS, María Teresa. 2004. Una visión proactiva: La agenda modernizadora del Estado Chileno. *Revista Enfoques* Vol. 2, N° 2, pp. 13-24. [en línea]: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/280>. [consulta: 14 julio 2017].

³⁰⁵ BLONDAL, Jon y CURRISTINE, Teresa. 2004. Op. Cit. p. 44.

4.2.2 Primer Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010 y el informe sobre medidas para favorecer la probidad y la eficiencia de la gestión pública.

En dicho contexto, la primera candidatura presidencial del año 2005 de Michelle Bachelet Jeria consideraba en su programa de gobierno, el establecimiento de una “Agencia de Calidad de las Políticas Públicas”, atendida la importancia de la evaluación de la calidad del gasto público y de los proyectos de inversión³⁰⁶. Una vez asumida, la Presidenta Michelle Bachelet procedió a convocar a un consejo para trabajar en la agenda de probidad y transparencia³⁰⁷. Dicho consejo generó el año 2006 un informe el cual destaca nuevamente establecer un sistema de control de la actividad del Estado, definiendo tres aspectos en materia legal, contable y de evaluación de eficiencia. Así por ejemplo dicho informe indicó: “30.- Control y evaluación de eficiencia y resultados. En materia de control de gestión y evaluación de impacto de las políticas y programas públicos, parece conveniente contar con un sistema autónomo de evaluación que garantice la independencia, calidad y publicidad de sus resultados, y que complemente los actuales sistemas internos de evaluación a cargo de la Dirección de Presupuestos. Hay experiencia internacional que sugiere que tal instancia se vincule al Congreso Nacional”³⁰⁸.

³⁰⁶ Véase: Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010. [en línea]: http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf [fecha consulta 24 julio de 2017]

³⁰⁷ Elaborado por un grupo de trabajo conformado por Enrique Barros Bourie, Carlos Carmona Santander, Alejandro Ferreiro Yazigi, Davor Harasic Yaksic, María Olivia Recart Herrera, Salvador Valdés Prieto y José Zalaquett Daher y entregado con fecha 22 de noviembre de 2006.

³⁰⁸ GOBIERNO DE CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2006. Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. p. 17. [en línea]:

Analizados estas propuesta en materia legislativa, en dicho periodo no se avanzó en materia de control presupuestario, sin concretarse los proyectos generados tanto en el programa de gobierno, como los elaborados por el Consejo, ya que, aun cuando se promulgó la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que ha establecido la obligación a los organismos públicos que publiquen su ejecución presupuestaria, así como el resultado de los ejercicios de auditorías que se les efectúen y la ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal que reconoció de forma legal la regla de balance estructural, pero no se generaron iniciativas legislativas relativas a la creación de un Agencia de políticas públicas o modificaciones sustanciales a la CGR sobre control de gasto público. Como iniciativa a destacar fue el proyecto de ley para la creación del Consejo de Auditoría Interna de 20 de julio de 2005 en boletín 3937-06, el que fue archivado el año 2010.

4.2.3 Gobierno Presidente Sebastián Piñera y el proyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas de fecha 23 de enero de 2014.

Ya el año 2009, en la candidatura de Sebastián Piñera Echenique, su programa de gobierno para el periodo 2010-2014, considerada la modernización del Estado, proponiendo la creación de una “Agencia de Auditoría Interna” y una “Agencia Autónoma de Calidad de las Políticas Públicas”, que cumpliría con la tarea de evaluar en forma ex-post las políticas y programas desarrollados por las instituciones estatales. Además, proponía potenciar a la CGR con miras a que esta realizara un control ex post y un rol mejorado de juez de cuentas. Una vez en el gobierno, podemos señalar que, en materia

<http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/InformeFinal06.pdf> [consulta: 7 agosto de 2017].

legislativa respecto de la CGR sólo se presentó una moción el 12 de marzo de 2013, para modificar el Art. 6 de la LOCCGR, sin mayores iniciativas legislativas de parte del Poder Ejecutivo. En materia de control destaca que el Gobierno, por medio un mensaje de fecha 23 de enero de 2014, ingreso el proyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas, Boletín N° 9247-31, que señalaba:

La creación de una agencia encargada de la evaluación de las políticas públicas, velando por su calidad, es una propuesta políticamente transversal, que ya había sido propuesta el año 2005 en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010 y luego reafirmado el año 2006. Posteriormente el Consorcio para la Reforma del Estado, el año 2009 propone la creación de una agencia de características muy similares a la que este proyecto de ley propone, propuesta que en mayo de 2013 el Grupo Res Pública Chile, en su libro 95 Propuestas para un Chile Mejor, volvió a plantear, enfatizando la necesidad de contar con esta nueva institucionalidad para la evaluación de las políticas públicas³⁰⁹.

Este proyecto tiene dos aspectos relevantes en el contexto de una agencia, destacando propender a su neutralidad política y su especialización técnica, para ellos en su articulado destacamos su Art. 7 que señala: “Artículo 7.- Créase la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

Dicha autonomía busca generar la no interferencia del Poder Ejecutivo en sus evaluaciones, destacando la creación de un plan anual de evaluación en las cuales intervienen el Poder Legislativo, Ejecutivo y el concejo directivo de la misma agencia. La dirección superior de dicha agencia recae en un consejo directivo, compuesto por cuatro consejeros elegidos por el Presidente previo acuerdo del Congreso Nacional.

³⁰⁹ Historia Proyecto de Ley Evaluación de las Políticas Públicas, Mensaje de fecha 23 de enero de 2014. Legislatura N° 361, Boletín N° 9.247-31. p. 5

Dicho proyecto que es entrega diferentes lineamientos específicos respecto de esta idea de generar una agencia de evaluación de políticas públicas fue retirado con fecha 8 de abril de 2014, terminando su tramitación correspondiente, por lo que, en dicho periodo presidencial sin perjuicio de la remisión de dicho proyecto de ley, no se realizaron mayores avances para el análisis de la evaluación del gasto público.

Debido a ser el único proyecto específico que entrega lineamientos y una figura jurídica tanto orgánica como funcional de dicha agencia, se analizara detalladamente en esta tesis.

4.2.4 Segundo Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2014-2018 y el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (comisión Engel).

Para el año 2014, en el programa de gobierno de la Candidata la ex presidenta Michelle Bachelet, nuevamente propone la creación de una “Dirección Nacional de Evaluación”, para desarrollar evaluaciones para mejorar la gestión, la eficacia, la eficiencia y la calidad de las políticas y programas públicos, establecer estándares metodológicos para todas las evaluaciones realizadas en el sector público, difundir la información respecto de las evaluaciones realizadas en el sector público, favoreciendo la transparencia, la rendición de cuentas y realizar el seguimiento a la puesta en marcha de las recomendaciones que surjan de las evaluaciones³¹⁰. Conforme a su programa de gobierno 2014-2018, nuevamente se destaca la necesidad de a lo menos un cierre en el ciclo presupuestario que implique necesariamente un análisis de fondo sobre el resultado

³¹⁰ Programa de Gobierno Michelle Bachelet Jeria 2014-2018. [en línea]: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/> [consulta 14 de julio de 2017].

de las políticas públicas y consecuente con ello, del gasto público. Pero como hemos analizado, las legislaciones y los procesos de cambio institucional son marcados por escándalos y hechos políticos que generan una reacción por parte del Gobierno. Reforzando lo anterior y de manera similar al año 2003, se generó a partir de un nuevo escándalo, reacciones institucionales para mejorar la transparencia en la gestión pública. Dicho escándalo político se inició a partir de investigación en que se encontraban involucrados funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, llamado “Fraude al Fut”, donde se presenta una denuncia por parte de dicho organismo al Ministerio Público para que investigara al grupo económico Penta, por delitos tributarios. A partir de dicha denuncia y de diversas pesquisas del Ministerio Público³¹¹, se realizaron diversas investigaciones por financiamiento irregular de la política, siendo duramente cuestionado la institucionalidad y específicamente el Congreso Nacional, toda vez que se vieron involucrados parlamentarios de oposición al gobierno³¹², pero con el transcurso de la misma y a consecuencia del análisis de situaciones irregulares relacionadas con la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich), se vieron involucrados personeros de gobierno, lo que generó una crisis institucional que trajo como consecuencia la petición de renuncia de todos los ministros por parte de la Presidenta

³¹¹ En la cuenta Pública del Ministerio Público de fecha 28 de abril de 2015, el Fiscal Nacional Sabas Chahuán manifestó: “Por último y en el mismo sentido, cabe destacar el denominado por la prensa como “caso FUT” y que luego derivó al motejado como “caso PENTA - Soquimich”, una investigación en la que se ha trabajado de manera multidisciplinaria, atendido que se enfrentan delitos tributarios, pero también una arista de corrupción, en la que se ha investigado a funcionarios del Servicio de Impuestos Internos que fueron sobornados para beneficiar a cientos de contribuyentes y empresas. Además, la investigación ha permitido abordar otras aristas, que han implicado la imputación por cohecho a un ex Subsecretario, y el financiamiento irregular de campañas políticas. [en línea] en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?noticiald=8581 [consulta: 25 julio 2017].

³¹² Para esto efecto se formaron comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados específicamente la CEI 11 - Comisiones conjunta Penta y campañas electorales de fecha 26 de noviembre de 2014.

de la República³¹³ y la generación de acciones legislativas para probidad y la transparencia en la gestión pública. Todo este escenario de crisis institucional generó que la Presidenta Michelle Bachelet convocara al “Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el tráfico de influencias y la corrupción”³¹⁴, el cual realizó propuestas para la prevención de la corrupción, la regulación de los conflictos de intereses, el financiamiento de la política, reforzamiento de la democracia, generación de confianza en los mercados, formación cívica y de control presupuestario de forma específica. Entre sus propuestas para la prevención de la corrupción se propone la creación de un “Servicio de Evaluación de las Políticas Públicas” para evaluar los programas públicos en cuanto a sus objetivos, sobre la base de criterios de costo-eficiencia, debiendo evaluar los programas y políticas públicas conforme la propuesta en conjunto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Destaca además una propuesta específica sobre el Congreso Nacional, que señala lo siguiente:

“Robustecer el rol presupuestario del Congreso, reforzando la Oficina Presupuestaria del Senado y transformándola en una Oficina del Congreso, con capacidad para realizar seguimiento de cambios presupuestarios y proyecciones de ingresos, gastos y deuda, entre otros. Entre sus funciones, la institución levantaría sus propias estimaciones financieras de los proyectos de ley a solicitud de los parlamentarios, ello le permitiría apoyar al Congreso en las subcomisiones de Presupuesto, en un símil del *Congressional Budget Office* de los Estados Unidos”³¹⁵.

³¹³ LA TERCERA 2015. Bachelet pide renuncia a todos sus ministros y diseña profundo cambio de gabinete.. [en línea] 7 de mayo de 2015. <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-pide-renuncia-a-todos-sus-ministros-y-disena-profundo-cambio-de-gabinete/> [consulta: 14 julio 2017].

³¹⁴ CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto N° 2. Crea Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. [en línea]. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, leyes más solicitadas. <http://www.bcn.cl> [consulta 14 julio de 2017]

³¹⁵ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN. 2015. Informe Final. Santiago. p. 52. [en línea] www.consejoanticorruptcion.cl/informe

A partir de las acciones de este consejo asesor presidencial a la fecha de esta tesis existen distintas modificaciones legales que han generado alto impacto en la institucionalidad, entre ellas la Ley N° 20.915 que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, entre otras, pero respecto a la creación de un servicio de evaluación de políticas públicas y fortalecimiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional, no existen avances, lo que refleja la falta de voluntad política para avanzar en este idea³¹⁶.

4.2.5 Reiteración del problema ante la falta de un organismo de evaluación de políticas públicas. Propuestas de los candidatos presidenciales periodo 2018-2022.

Por último, de este análisis de las propuestas y el avance del desarrollo de la idea de la necesidad de un control del gasto público y un cierre adecuado del ciclo presupuestario, encontramos dos propuestas en los programas de los candidatos presidenciales para el periodo 2018-2022, lo que ratifica el estado actual del problema, pero que en este caso existe un tratamiento distinto de parte de los candidatos de los dos conglomerados políticos más grandes de Chile.

En el programa de gobierno propuesto por el candidato presidencial del ex presidente Sebastián Piñera para el periodo presidencial 2018-2022, propone la creación de la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, lo que va en la línea de lo

³¹⁶ El observatorio anticorrupción de Ciudadano Inteligente y Espacio Público destaca que, a la fecha de esta tesis, existe un 0% de cumplimiento de esta propuesta del Consejo Anticorrupción. Ver informe [en línea]: <https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html> [fecha de consulta 14 julio de 2017]

propuestos por los últimos tres gobiernos de Chile, desde el año 2006 a la fecha. En su programa señala:

“Modernización y fortalecimiento de la CGR, a través de una nueva ley orgánica que, entre otras cosas, incluya dentro de su ámbito de fiscalización el Congreso Nacional, de la forma de fiscalizar pertinencia, transparencia y legalidad de los gastos.

Modernización del gobierno corporativo del Congreso y fortalecimiento de sus capacidades, regulando el uso de urgencia del ejecutivo, profesionalizando la asesoría legislativa, creando la Oficina de Presupuestos del Congreso, entre otras medidas”³¹⁷.

Además propone la creación de una Agencia de la evaluación de las políticas públicas, en el mismo sentido del proyecto de ley enviado por su gobierno el 23 de enero de 2014.

En el programa de gobierno propuesto por el candidato presidencial Alejandro Guillier reconoce la falta de un organismo que analice las políticas públicas, y en dicho sentido propone la creación de un “organismo” que vele por la eficiencia y la eficacia de las mismas, basándose en la experiencia de la Comisión de Productividad Australiana y propone la creación de la oficina de presupuestos del Congreso. Dicho programa señala:

“Su función será acompañar la ley de presupuesto con evaluaciones de los principales programas públicos. Esta entidad deberá explicitar los costos de las intervenciones públicas, el costo-beneficio de ellas; revisar permanentemente las mejores prácticas internacionales al respecto, sugiriendo las modificaciones necesarias”.

“Con los recursos variados que recibe el Poder Legislativo, es posible elevar la tecnificación del proceso presupuestario, instalando una oficina del presupuesto que provea apoyo técnico a los parlamentarios, así como información detallada y completa sobre la gestión fiscal”³¹⁸.

³¹⁷ Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2018-2022. [en línea]: https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases_del_programa_de_gobierno-SP.pdf [consulta 14 de julio de 2017].

³¹⁸ Bases programáticas Alejandro Guillier 2018-2022. [en línea]: http://guillier.cl/images/Bases_Programaticas_Guillier.pdf [consulta 10 agosto 2017].

Conforme las propuestas de estos dos candidatos, se revela el estado actual del problema, en el sentido que ambos candidatos reconocen la falta de un organismo en el Congreso Nacional que analice el presupuesto público que permita a este realizar un adecuado control del uso de los recursos públicos y la creación de un agencia de evaluación de políticas públicas, lo que ratifica, una vez más que este tema seguirá plateándose como una necesidad para el desarrollo de Chile, pero que carece en la práctica de avances tal como hemos recogido de estos últimos 14 años.

4.2.6 Opinión Personal sobre las propuestas de la creación de una Agencia, Dirección o Servicio de Evaluación de Políticas Públicas como órgano de control del presupuesto público.

Sobre las propuestas en algunos casos inespecíficas y otras desarrolladas, para generar un organismo que evalué las políticas públicas, los que han estado en los últimos tres programas de gobierno, del primer y segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y un proyecto de ley presentado del Presidente Sebastián Piñera (Mensaje 361 de 23 de enero de 2014), pero como hemos analizado, ninguna de estas propuestas se ha concretado en la creación de dicha institucionalidad, ni se han convertido en ley, no sólo por la falta de voluntad política, sino que también por los fenómenos políticos identificados y señalados previamente, basados en que la reacción institucional a generar legislación que implique una salida rápida y eficaz a los escándalos políticos ya enunciados, los cuales no ha permitido a los legisladores y al gobierno a plantear soluciones de largo plazo, como lo es una institucionalidad nueva en materia de análisis del gasto público, ya que lamentablemente, la ciudadanía es más perceptible a la solución rápida de los problemas de corrupción indicados, generando nuevos niveles de

confianza una vez que se han incrementado acciones tendientes a mayor transparencia y mejorar la gestión de la actividad pública, pero no está “sensibilizada” a materias como el control presupuestario, que claramente es un concepto más técnico, pero a la luz de esta investigación, se puede señalar que es un punto determinante en el desarrollo de los países.

En atención a la sistematización dogmática de la legislación relativa al control presupuestario realizada en esta tesis, se puede concluir que una Dirección, Agencia o Servicio de evaluación de políticas públicas es necesario determinar en primer punto la naturaleza jurídica de dicha organización, para posterior a ello poder analizar sus facultades proyectadas y objetivos. De todas las propuestas analizadas, se manifiesta que las mismas no tienen una definición clara de su naturaleza jurídica, generándose propuestas en tres sentidos, como agencia, servicio o dirección, pero la que destaca es la realizada por el proyecto de Ley de evaluación de las políticas públicas (Mensaje 361 de 23 de enero de 2014), que propone una agencia como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha figura jurídica claramente sería un gran avance y garantizaría una gran independencia respecto de otros entes del Estado, pero a partir de este estudio se insiste, a crítica personal, que este tipo de figuras imitando los modelos establecidos como para el Consejo para la Transparencia, sobre la forma de designación de sus directores, generará que sean elegidos por criterios diferentes a los técnicos, y en especial, sin la capacidad y experiencia en materias de presupuesto público requeridas para estos efectos, lo que traerá como consecuencia que aun cuando sea autónoma, dependerá en su designación a los acuerdos políticos entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, a diferencia de la

experiencia internacional (como *Institute for Fiscal Studies* de Reino Unido, *Congressional Budget Office CBO* de Estados Unidos, *Netherlands Bureau Economic Policy* de Holanda entre otras) que promueve cargos de carrera con alta capacitación y estudios técnicos en la materia, más que a designaciones basadas en cuotas entre mayorías y minorías en el Poder Legislativo.

Como segundo punto, al analizar las facultades de una futura Dirección, Agencia o Servicio de evaluación de políticas públicas, todas las propuestas coinciden que este podría solicitar de forma directa la información relativa a la política pública del órgano evaluado, la que comprendería casi la totalidad de los actos administrativos que emita dicha agencia. En dicho sentido si dicha facultad no va acompañada con un estímulo o con una carga, es poco probable que los organismos públicos contesten en base a requerimientos de un organismo que aun cuando tiene facultades, no puede ejercer acciones coercitivas. En el proyecto de Ley de evaluación de las políticas públicas de 23 de enero de 2014, se establece una fórmula de sanción, pero que queda supeditada a un sumario realizado o por el jefe de servicio evaluado o por la CGR, limitando sus atribuciones³¹⁹.

Lo más importante a rescatar de las propuestas de evaluación la creación de una Dirección, Agencia o Servicio de evaluación de políticas públicas, es que, todas ellas y en especial el proyecto de Ley de evaluación de las políticas públicas (Mensaje 361 de

³¹⁹ El Artículo 12º de dicho proyecto señala: Para el ejercicio de sus atribuciones, la Agencia podrá solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado. La Agencia podrá solicitar a los órganos de la Administración del Estado la información que mantengan en su poder, que sea indispensable y sirva de insumo para la evaluación de programas, regulaciones e iniciativas de inversión, así como para realizar los cruces de información señalados en el artículo 26, los que deberán proporcionar esta información oportunamente. Se exceptúan los casos en que la entrega de información afecte la seguridad de la Nación o el interés nacional.

23 de enero de 2014) reconocen al control del presupuesto público como un elemento esencial para el desarrollo de la democracia en Chile que no sólo debe limitarse al control de legalidad del gasto, sino que debe analizar el mérito, la gestión y el desempeño del gasto público, incorporando elementos más integrales en la evaluación, acorde con los principios internacionales reconocidos por la OCDE³²⁰. Así dichos proyectos han reconocido que el control del presupuesto público tiene elementos multidisciplinarios, que incorporan diferentes elementos y no sólo se limita a controles basados en la legalidad o en principios contables o de auditoría. La constante evolución de las políticas públicas genera una gran cantidad de expertos, y los proyectos de creación de un organismo de evaluación de políticas públicas reconocen expresamente la posibilidad de que este cuente con evaluadores “externos”, ya sea del mundo privado como de universidades y ONGs, toda vez que, en la actualidad constan las limitaciones de la administración de contar con expertos en todas las áreas, lo que se manifiesta no sólo en materia de obras públicas, sino que actualmente existen áreas como las tecnologías de la información y las comunicaciones que influyen directamente en las políticas públicas aplicadas por el Estado y en la cual la administración no cuenta con los expertos suficientes.

Estas propuestas ratifican la búsqueda de modificar las formas de control del presupuesto público en el ordenamiento jurídico chileno, toda vez que, cada vez es más palpable para la ciudadanía y a los diferentes organismos, tanto públicos como privados, que la forma como se gastan los recursos fiscales generan resultados que no son

³²⁰ Entre ellos las recomendaciones del Consejo sobre la Gobernanza Presupuestaria de 2015 de la OCDE. Véase: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>

neutros e influyen directamente en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. Esta afirmación se ejemplifica en que la determinación de beneficios sociales o para situaciones tan comunes como la construcción de puentes, caminos, hospitales y otros que pasan a ser de especial sensibilidad social, si son relacionados con una mayor o menor ejecución presupuestaria del Estado y pasan a ser temas relevantes para la ciudadanía en general, así como de como los parlamentarios que son capaces de manifestar su preocupación por la falta de inversión de recursos en las zonas que ellos representan, o para una actividad comercial que puede verse disminuida o aumentada en base a la inversión específica de recursos fiscales en alguna comunidad o zona productiva. En dicho sentido existen autores que han señalado que, de los análisis de comportamiento del Estado manifestado en sus presupuestos públicos, es posible de determinar si existe algún tipo de violación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales³²¹ y en general de violaciones a los derechos humanos por la falta de inversión de recursos en dichas áreas sensibles.

Al análisis efectuado se expresa que conforme al ciclo político que vive actualmente Chile referido al cambio de la coalición gobernante después 20 años en el poder y la alternancia de parte de los grupos políticos, se destaca que, estos han tenido propuestas comunes sobre el control del gasto público y todos los sectores han propuesto a lo menos la creación de un organismo de control de políticas públicas a largo plazo (ya sea como Dirección, Agencia o Servicio) y últimamente han coincidido en el fortalecimiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado y esto se debe

³²¹ DE LA MORA MAURER, Diego y PULIDO JIMÉNEZ, Miguel. 2014. Información presupuestaria y derechos económicos, sociales y culturales: lo procedimental es normativo. Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile N° 10. [en línea]: <http://www.anales-ii.ing.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/31711/33510>. [Consulta: 15 marzo 2017].

fundamentalmente que, cada sector que pierde las elecciones y pasa a ser oposición, necesita los datos proveniente del Poder Ejecutivo y de la DIPRES para un análisis detallado de la ejecución y del presupuesto público en general, pero claramente en muchos casos esta información no está disponible o viene previamente sistematizada o se entrega en formatos y en cantidad que resulta muy difícil su procesamiento, por lo que, requieren gran parte de su labor en sólo analizar una partida, capítulo o política pública de interés no contando con los suficiente asesores para dicha materia, lo que genera grandes espacios para que no se analicen fielmente el gasto público.

Actualmente el aumento de legisladores a 155 diputados y 50 senadores mediante la Ley N° 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, el cual es un importante paso para, no sólo fortalecer la democracia, sino para que existan más parlamentarios que requieran mayor información sobre el presupuesto de la Nación, en dicho sentido, se puede dar las condiciones que mayor número de parlamentarios exijan mejorar la calidad de información presupuestaria, que a la larga implique que el Poder Ejecutivo por medio de la DIPRES no pueda entregar la totalidad de la información requerida o en los términos solicitados, así como, al no existir una agencia independiente que analice los presupuestos públicos, se intensifique la necesidad, a partir de este aumento de parlamentarios, de una agencia de evaluación de políticas públicas o el fortalecimiento de la instituciones externas de control presupuestario, que implique necesariamente que la legislación promovida hace ya más de 10 años se concrete y sea finalmente Ley de la República.

4.3 ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (MENSAJE N° 293-2014)

Tal como fue descrito anteriormente, existe consenso político en la necesidad de realizar un cierre del ciclo presupuestario mediante la evaluación del gasto fiscal posterior a su ejecución. A través de los años han existido innumerables propuestas inespecíficas las cuales han enunciado la creación de una agencia, dirección y servicio de evaluación de políticas públicas, pero es a partir del envío del proyecto de Ley de evaluación de políticas públicas mediante mensaje del Poder Ejecutivo N° 293 de fecha 23 de enero de 2014, es que dichas propuestas cuentan con una manifestación concreta respecto a su orgánica, atribuciones y funcionamiento. Es importante destacar que dicho proyecto es el único durante los últimos 10 años que ha plasmado y concretado una fórmula de control del gasto público externo al Poder Ejecutivo, de ahí su importancia y estudio, al alero de las normas de control presupuestario analizadas en esta tesis.

Como primer elemento a destacar es que fue promovido por el Poder Ejecutivo de la época considerando los últimos programas de los candidatos presidenciales electos, por lo que manifestó un consenso político en la materia, además de declarar la existencia de un problema a resolver reflejado en distintos estudios internacionales respecto de las políticas públicas que Chile pertenece, entre ellos la OCDE, la INTOSAI y la OLACEFS, que es la carencia de un organismos externo e independiente que evaluara la calidad de las políticas públicas de forma específica.

El proyecto de ley reconoce dichos problemas señalando textualmente “La evaluación gubernamental de las políticas públicas se concentra actualmente en la

Dirección de Presupuestos (Dipres), dependiente del Ministerio de Hacienda y en la Subsecretaría de Evaluación Social, parte del Ministerio de Desarrollo Social³²²”, ratificando la figura que la evaluación de la gestión de presupuesto público recae en la figura del Poder Ejecutivo, la cual no tiene estímulos para desarrollar evaluaciones de programas o políticas públicas que tengan carencias o que estén por bajo de las expectativas o derechamente estén fracasando.

Destaca el proyecto la necesidad de crear un organismo externo, que en este caso se optó por el modelo de “agencia independiente”, la cual se relacionaría con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en términos similares que el Servicio Electoral, el Consejo para la Transparencia y otros creados últimamente en Chile, que les permiten su independencia en su actuar y sería complementario a las funciones que actualmente realiza la DIPRES y el Congreso Nacional.

En su articulado, podemos ver la figura del modelo de agencia independiente, ya que en su Art. 7³²³ la define como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su dirección es colegiada conforme su Art. 15 que establece un “Consejo Directivo”, y el nombramiento intervienen dos poderes del Estado, ya que son elegidos por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Siguiendo con el modelo de agencia independiente, una de las características es la remoción de sus miembros que en este caso se realiza por parte de la Corte Suprema

³²² Historia Proyecto de Ley Evaluación de las Políticas Públicas, Mensaje de fecha 23 de enero de 2014. Legislatura N° 361, Boletín N° 9.247-31. p. 2

³²³ Artículo 7º. - Créase la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

según su Art. 17³²⁴ y su vínculo con el Poder Ejecutivo se realiza por medio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia conforme el Art. 13 y 20.

Se desprende del proyecto que el modelo de agencia independiente propuesto tiene por objetivo garantizar su independencia política; la forma de designación de sus miembros en los cuales interviene el Servicio Civil pretende garantizar calidad técnica de sus miembros y, por último, sus funciones y forma de organización tiende a otorgar mayores libertades conforme al Art. 20 del proyecto³²⁵, que las contempladas en la orgánica propia de un servicio conforme la LOCBGAE.

Respecto a sus funciones la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas señaladas en su Art. 9³²⁶, destacan realizar dichas evaluaciones conforme el Plan

³²⁴ Artículo 17º.- Los consejeros serán removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad sobreviniente, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte Suprema conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio previa una debida investigación y debido proceso.

³²⁵ Artículo 20º.- Los estatutos de la Agencia establecerán su organización interna. Los estatutos y sus modificaciones serán propuestos al Presidente de la República por, a lo menos, una mayoría de tres cuartos de los miembros del Consejo, y su aprobación se dispondrá mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

³²⁶ Artículo 9º.- La Agencia tendrá las siguiente funciones y atribuciones:

- a) Realizar la evaluación ex post de programas, regulaciones o iniciativas de inversión, de acuerdo al Plan Nacional Anual de Evaluación. Asimismo, deberá realizar las evaluaciones ex ante que excepcionalmente le sean solicitadas por el Presidente de la República.
- b) Supervigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y solicitar a Contraloría la realización de una investigación sumaria o sumario administrativo, en caso de infracción a ellas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13.
- c) Adoptar el Plan Nacional Anual de Evaluación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 22.
- d) Efectuar estadísticas y reportes sobre las evaluaciones de programas, regulaciones e iniciativas de inversión realizadas a los órganos de la Administración del Estado.
- e) Elaborar un informe anual, que deberá presentar al Presidente de la República y al Congreso Nacional, sobre sus actividades, la situación nacional en materia de evaluación ex post de políticas e iniciativas de inversión y las recomendaciones que estime convenientes en esta materia. El Consejo deberá adoptar las medidas pertinentes destinadas a otorgar publicidad a dicho informe a la comunidad.

Nacional de Evaluaciones que se determina de forma tripartita (Ejecutivo, Congreso y Agencia), pero de igual manera el Poder Ejecutivo puede solicitar una evaluación especial ex ante. En estas mismas facultades se ve la falta de atribuciones sancionatorias, ya que depende de la CGR para el inicio de sumarios o investigaciones sumarias antes la falta de remisión de antecedentes. Destaca también la relación de dicha agencia con el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo ya que sus informes deben ser remitidos a dichos órganos. También se destaca que sus informes son públicos y deben estar a disposición de la ciudadanía no sólo por su página web, sino también en la de los servicios públicos evaluados. Entre sus funciones también destaca la cooperación con otros organismos públicos, como también internacionales destacando que esto generaría posibles problemas al no tener características de EFS, pudiendo colisionar con la participación de la CGR en distintos organismos internacionales sobre la materia, entre ellos INTOSAI y la OLACEFS.

Un aspecto relevante es el producto de dicha agencia, cual es sus informes de evaluación, los cuales, conforme a la orgánica de agencia independiente, serán definidas

-
- f) Promover la realización de evaluaciones ex post, tanto por entidades nacionales como internacionales.
 - g) Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia.
 - h) Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 - i) Poner a disposición del público en general, las bases de datos de cada evaluación que realice, con pleno respeto a lo dispuesto por la Ley N° 19.628, sobre protección a la vida privada, así como la demás información para evaluar las acciones que realizan los órganos de la Administración del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25.
 - j) Responder los requerimientos de cruce de información que determine de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26.
 - k) Definir la metodología mediante la cual se deban realizar las evaluaciones incluidas en el Plan Nacional Anual de Evaluaciones que solicite o encomiende hacer la Agencia, de acuerdo a los artículos 10 y 11.
 - i) Las demás funciones que le encomiende la ley.

en un Plan Nacional Anual de Evaluación³²⁷. Estos serían realizados conforme la estandarización que efectuará la agencia según sus artículos 3, 4 y 5, lo que permitirán establecer parámetros comunes de evaluación, lo que carecen actualmente los diferentes organismos de control externo del presupuesto en Chile.

Conforme lo analizado en esta tesis, vemos que las distintas evaluaciones del gasto público, entre ellas las realizadas por la CGR, estas son las únicas que de alguna forma son vinculantes para los efectos del control presupuestario, a diferencias de las que generan la UAP o en Congreso Nacional que, en general, deben ser usados en el proceso presupuestario siguiente. En el caso de los informes que realice dicha agencia, tal como lo señala el Art. 11, inciso tercero³²⁸, no tienen fuerza vinculante, lo que tiene armonía con la legislación en general del control del presupuesto público, atendido las

³²⁷ Artículo 10°.- La Agencia adoptará un Plan Nacional Anual de Evaluación que deberá contener la calendarización correspondiente al año calendario, para la realización de evaluación de programas, regulaciones e iniciativas de inversión por parte de la Agencia, así como el alcance de cada una de dichas evaluaciones y los plazos para su ejecución. Sin perjuicio de esto, el Consejo podrá mandar nuevas evaluaciones por razones fundadas. El Plan Anual será propuesto al Consejo Directivo por el Director Ejecutivo de la Agencia para su aprobación.

En la elaboración del Plan Anual de Evaluación se considerará la opinión del Gobierno y del Congreso Nacional. Para estos efectos, el Consejo Directivo se reunirá de manera anual con el Subsecretario General de la Presidencia, el Subsecretario de Economía y Empresas de Menor Tamaño, el Subsecretario de Evaluación Social, el Director de Presupuestos y los Presidentes de las Comisiones de Hacienda de cada Cámara, como también los de las Comisiones que realicen evaluaciones de las leyes, si existiesen. En dicha ocasión, tanto los representantes del Gobierno como del Congreso Nacional, podrán solicitar al Consejo Directivo que el Plan Anual contemple la realización de evaluaciones de determinados programas, inversiones o regulaciones. El Plan Anual estará compuesto por un tercio de evaluaciones solicitadas por el Gobierno y un tercio de evaluaciones solicitadas por el Congreso Nacional. El tercio restante será libremente determinado por la Agencia, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos precedentes. Una vez aprobado dicho Plan por el Consejo, deberá estar disponible en el sitio electrónico de la Agencia, de manera fácil y expedita. Asimismo, dicho Plan contendrá las solicitudes de cruces de información o bases de datos que obren en poder de los órganos de la Administración del Estado y que el Consejo Directivo estime justificado, necesario y posible de realizar de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26.

³²⁸ Artículo 11.- Inciso tercero: "las evaluaciones deberán contener, a lo menos, una descripción de la metodología usada, conclusiones y recomendaciones para la mejora de los programas, las que no serán vinculantes."

funciones propias de una agencia de dichas características, la cual no tiene vinculación alguna con el ciclo presupuestario, y al no contar con funciones específicas de intervención, sus informes sólo deberían tener una fuerza de “autoritas” en el sentido que no son vinculantes, pero deberían tener una fuerza por el prestigio de independencia de la misma y la calidad técnica que posea. Para estos efectos se destaca que los informes son públicos y se realiza su función para contribuir al control social del presupuesto público, recalcando la función de que cualquier ciudadano puede solicitar un cruce de datos o información innominada³²⁹.

En mi opinión personal, el gran aporte de este proyecto de ley, al alero de lo investigado en esta tesis, es su contribución a una orgánica que permita evaluar el gasto público de una manera independiente, altamente especializada y con alto grado de tecnificación, que le permite recurrir a entidades externas para sus fines y que incentiva la participación de la ciudadanía mediante la solicitud de cruces de información. Una agencia de dichas características, con el consenso adecuado y la participación correcta del Congreso Nacional en la designación de sus miembros sería una gran contribución al control del presupuesto público, que se manifestaría, por ejemplo, en el análisis del funcionamiento de innumerables organismos públicos que en sus orgánicas han

³²⁹ Artículo 26.- Cualquier persona podrá solicitar a la Agencia información innominada para fines de investigación o control social. Asimismo, podrá solicitarle que realice el cruce de datos de información o bases de datos que obren en su poder, para dichos fines. La Agencia podrá cobrar por realizar dicho cruce de información los costos de la elaboración de la información que determine mediante acuerdo de su Consejo Directivo. En caso que la Agencia no cuente con la información solicitada, podrá requerir del órgano de la Administración del Estado que cuente con ella, que realice el cruce de datos de información o bases de datos que obren en su poder y su entrega de manera innominada. El Consejo Directivo de la Agencia, incluirá las solicitudes que considere justificadas, necesarias y posibles de realizar, en su Plan Anual, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10°. Esta información será siempre entregada al requirente de forma innominada y que no permita la identificación de las personas naturales o jurídicas correspondientes.

aumentado de forma considerable, pero que sus avances en sus respectivas áreas de influencia han sido menores o nulas. En dicho sentido un organismo técnico que permita revelar la gran cantidad de recursos que se malgastan en pago de honorarios o asesorías que no se prestan o que simplemente no están ajustadas a sus fines, permitirían un resguardo del patrimonio público que será positivamente evaluado por la ciudadanía, ya que una agencia no partidista permitiría generar informes técnicos sobre la falta de eficiencia en determinados organismos públicos, que permitan recortes de presupuestos y hasta eliminación de servicios que no son un real aporte en sus funciones y que sólo se mantienen por la falta de modificaciones legales al respecto o por la presión de los funcionarios que le pertenecen. Otra de las grandes contribuciones es la idea de estandarizar criterios para evaluar, destacando los estándares como la definición de objetivos, justificación, la población que busca afectar, las variables a considerar, indicadores de resultados, costos asociados, entre otros que claramente al ser aplicados otorgaran que sean extendidos a los demás organismos de control, generando similitudes a la hora de analizar y comprender las evaluaciones.

Como contrapartida, a crítica personal, destaco que nuevamente se incurre en el error de remitir dichos informes y evaluaciones a las ramas del Congreso Nacional y específicamente a la Comisión Mixta de Presupuestos³³⁰, insistiendo que si no se fortalece la UAP, dichos informes no tendrán un tratamiento adecuado, considerando además que cada uno de dichos informes deberían ser remitidos a la subcomisión

³³⁰ Artículo 11°.- inciso tercero: “Los informes finales de cada evaluación deberán ser enviados a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y al Presidente de la República, dentro del plazo de 30 días contados desde su conclusión”.

específica para su tratamiento, pero las mismas actualmente no tienen la capacidad técnica para analizar con detalle los datos entregados.

Otro aspecto a considerar es la falta de vinculación con la CGR, que es el organismo por naturaleza autónomo constitucional y que ha realizado el control del gasto público independiente en estos años. En dicho sentido sin una vinculación clara entre las funciones de la agencia respecto por ejemplo con las auditorías que esté realizando la CGR, podría generar dos informes sobre el mismo organismo público que tensionaría sus relaciones, toda vez que no necesariamente deberían tener los mismos diagnósticos.

Por último, una característica de las agencias independientes en Chile, que aun cuando sus designaciones son eminentemente técnicas, la intervención de los acuerdos políticos en su designación, que en este caso reconoce el acuerdo del Senado en dicha materia³³¹, hace a lo menos dudar sobre una fórmula de cuoteo político de paridades en su composición, que a la larga no promueva evaluaciones de impacto como las proyectadas.

³³¹ Artículo 15º. - La dirección superior de la Agencia corresponderán a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El Presidente de la República hará la proposición en un sólo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad.

4.4 PROPUESTAS DE ESTA TESIS PARA UN CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CONFORME AL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

En atención a lo investigado y desarrollado en esta tesis, se puede afirmar que resulta importante para el desarrollo de la democracia, así como de todo el funcionamiento del Estado que se fortalezcan los órganos actuales de control presupuestario externo en Chile, a efectos de otorgar mejor gobernanza presupuestaria, basado en que a nivel internacional y nacional, se exige para un buen gobierno una correcta utilización de los recursos públicos, más enfocado al desempeño de las políticas públicas, a que un simple control de legalidad y contable, que es la figura actual en la cual está consolidado la normativa legal del DLAFE, la LOCCN y la LOCCGR y las distintas leyes analizadas en esta tesis.

En este sentido el Poder Legislativo tiene legitimidad democrática debido a la elección de sus miembros, pero carece de los elementos técnicos de análisis y la constancia para examinar el presupuesto público a lo largo de los años. La CGR, que puede señalarse que su gran característica es su independencia sobre el Poder Ejecutivo y posee una gran experiencia técnica, dado su función de auditoría, destacado por los informes de la OCDE ya señalados en esta tesis, por lo que, una cooperación clara entre ellos da los elementos propios para dar mejores herramientas para el control del presupuesto público, de los que podría generar una nueva forma de interrelación entre ellos, que no sólo se limite a la cooperación vía convenios, sino en una que sea directa y constante, teniendo presente las características en la democracia chilena, en

la cual genera instituciones, pero que constantemente falla en la dotación de orgánicas suficientes para su funcionamiento (caso Ministerio Público, Tribunales de Familia, Servicio Nacional de Menores, entre otras), ya que se basa la creación de las mismas en una formulación legal de organización basada en la LOCBGAE, que establece direcciones, departamentos, oficinas secciones, entre otras, que no es acorde con instituciones más técnicas que requieren otro tipo de orgánicas, menos jerarquizadas y más lineales.

Conforme al desarrollo de esta tesis y a opinión personal, la creación de una nueva institucionalidad, como una “Dirección, Agencia o Servicio” de evaluación de las políticas públicas, es un paso para un mejor control del presupuesto público, pero que no necesariamente tendrá los impactos generados, toda vez que, si dicho organismo no se enmarca y se relaciona con los actuales organismo de control, esto es la Comisión Mixta de Presupuestos y la CGR, un modelo de dichas características será otro organismo que no genere datos propios y repita la figura actual del monopolio de los datos presupuestarios de parte del Poder Ejecutivo mediante la DIPRES, no logrando incidir adecuadamente en el ciclo presupuestario, tal como se ha comprobado en esta tesis, respecto al funcionamiento de las subcomisiones especiales de seguimiento de la ejecución del presupuesto público.

Siguiendo con el modelo de la agencia, un organismo de dichas características, sin la autonomía, orgánica y de recursos suficientes, sería un nuevo órgano que le permitiría al Poder Ejecutivo realizar otro análisis de sus medidas, sin que existiera un contrapeso adecuado sobre la fórmula de control del presupuesto público. Un organismo de dicha naturaleza sin una intervención clara en el ciclo presupuestario, en el sentido

que sus conclusiones sean incorporadas en la discusión y aprobación del presupuesto público, implicaría sólo un antecedente más de los que ya analizados en esta tesis, que en general no son incorporados debido a que los organismos que deban examinarlos, en este caso el Poder Legislativo, no poseen una oficina o institución que le permita sistematizarlas y comprenderlas, lo que generaría que las mismas no tendrían efecto alguno.

El aporte de la discusión de la creación de una “Dirección, Agencia o Servicio” de evaluación de las políticas públicas sin duda ha puesto relevancia a la necesidad de avanzar en materia de control del presupuesto público y va en la línea de la disminución del monopolio, especialmente de la información presupuestaria, del Poder Ejecutivo, pero al análisis de las facultades actuales de los dos organismos de control externo del presupuesto, en este caso el Poder Legislativo y la CGR, a modo de reflexión personal, es que dichos organismos deben aumentar en sus facultades de control del presupuesto público, para que así, una nueva institucionalidad pueda desarrollar de mejor medida sus acciones, de lo contrario, si se crea una agencia, sin que necesariamente se aumente las facultades y personal tanto de la UAP y la CGR en su función Auditora, sus impactos serán nulos, debido a la falta de fuerza vinculante de sus informes.

Desde el punto de vista jurídico, la relevancia de la figura legal de su constitución es clave y el proyecto de ley presentado en enero de 2014 propone la creación de una Agencia de evaluación de las políticas públicas como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha fórmula legal a la vista de la normativa analizada en esta tesis, da mayor independencia que la CGR posee conforme a la CPR y la LOCCGR, ya que dicha institución no cuenta con patrimonio

propio, ni personalidad jurídica, lo que a todas luces establecería una diferencia de importancia, considerando además que a dicha institución de control externo no se le ha aumentado el presupuesto en los últimos años en personal y en otras materias, a diferencia de las recomendaciones internacionales, (recurriendo la CGR a préstamos del Banco Interamericano del Desarrollo), que han puesto énfasis a dicho órgano como EFS, lo que se contrapondría con una “agencia de evaluación de políticas pública” que claramente sería una institución distinta, pero que ambas analizarían el mismo presupuesto, aun cuando en diferentes ámbitos y materias, pero que por el sólo hecho de confluir en algún programa o ministerio, generaría tensión institucional, en cual obtiene mayor y mejores resultados en sus evaluaciones. En relación a una agencia de evaluación de políticas públicas, su creación si no va aparejada de un organismo que pueda analizar y procesar sus resultados de parte del Poder Legislativo, generaría aumentar la falta de potestades presupuestarias de parte del mismo, quedando nuevamente en desventaja, al no contar con datos auto gestionados, repitiendo necesariamente la figura actual en relación al monopolio de la DIPRES.

En la misma línea y en resguardo de los fondos fiscales, la proyección del costo de una agencia de evaluación de políticas públicas según el informe financiero de la DIPRES bordea los dos mil millones de pesos (\$1.932.141.000³³²), situación que una inversión de dichas características podría cubrir la operación de la UAP en el Congreso Nacional y una unidad especializada de auditoría de la CGR, destacando que el análisis financiero realizado, sólo el consejo directivo tendría las mismas remuneraciones que

³³² Véase en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9659&prmBoletin=9247-31

todo el personal requerido para la agencia, situación contraria en caso potenciar a los organismos de control externos actuales.

Conforme lo señalado anteriormente, acreditando el problema sobre la falta de control del presupuesto público, a juicio personal, la creación de un organismo nuevo en la institucionalidad chilena, propio de la legislación comparada, tiene que ir aparejado con dar mayores herramientas y adaptar las instituciones vigentes que se han consolidado a nivel nacional, como lo es la CGR, y otorgar nuevas herramientas a otros, como lo es el Poder Legislativo, el cual requiere apoyos técnicos más especializados dado la complejidad día a día de las políticas públicas que realizan los gobiernos.

En dicho sentido y al alero de esta investigación, es preciso fortalecer a los organismos de control externo del presupuesto, incorporando reales facultades y medidas, distinguiendo las que requieren modificación legal como las que no requieren reforma legislativa:

Propuestas que no requieren reforma legal, pudiendo ellas ser aplicadas por modificaciones internas:

- 1- Necesidad urgente de formular el reglamento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional, (que no se confeccionado desde su propuesta el año 2003), que tenga como principios; la independencia en el nombramiento de sus miembros; que entregue información al gobierno y la oposición sin exclusiones ni condiciones; que tenga facultades para solicitar información sin intermediarios; que cuente con unidades multidisciplinarias y recursos para realizar consultorías en los mismos términos que la realiza la

DIPRES en su sistema de evaluación y control de gestión. Este reglamento que fue considerado en el artículo transitorio de la Ley N° 19.875 y aun cuando han transcurrido el plazo otorgado para su confección, parece de suma relevancia darle forma orgánica a la misma y reactivar el mismo.

- 2- Que se asigne o se disponga un asesor presupuestario de forma exclusiva para cada subcomisión del presupuesto público de la Comisión Mixta de Presupuestos, que a lo menos tenga relación directa con los ministerios bajo su análisis presupuestario, que le permita acceder a datos de relevancia para que los mismos puedan ser contrastados con los datos que entrega la DIPRES, toda vez que, en la actualidad la UAP realiza sus análisis sobre la base de los datos entregados y disponibles de la DIPRES, por lo que, sus conclusiones necesariamente serán similares a las que emanan de dicho organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.
- 3- Profundizar los acuerdos entre los órganos externos, Congreso Nacional y CGR, que exponga los casos en que, auditados se muestren deficiencias de desempeño y en su ejecución presupuestaria. En dicho ámbito, el Convenio suscrito con fecha 16 de diciembre de 2014 entre dichos organismos va en dicha línea, pero se pone de manifiesto que entre sus objetivos no se cuenta como dicha información será considerada en el ciclo presupuestario, que es la forma de incidencia del parte del Congreso Nacional en la formulación de las políticas públicas del gobierno.
- 4- Se propone que la CGR cuente de forma directa con los resultados finales del sistema de evaluación y control del gestión que realiza la DIPRES en su conjunto, a efectos de coordinar un plan de auditoría, en miras a la eficiencia y eficacia del

gasto público, en relación a su impacto (procesos de gran envergadura que permitan ahorro fiscal significativo o que evite altos casos de fraude, por ejemplo caso Asignaciones de Carabineros de Chile, caso Puente Cau-Cau entre otros con cifras que bordean los 10 millones de dólares).

Propuestas que requieren reforma legal para su implementación:

- 5- En atención al aumento de parlamentarios (por medio de la Ley N° 20.840), en la cual se incrementa casi en un tercio el Congreso Nacional, es procedente de la misma forma un aumento de la Comisión Mixta Permanente de Presupuesto y por consiguiente de las subcomisiones, las cuales se considera como mínimo que deben funcionar que sean 8, las cuales requerirían la cantidad de 40 parlamentarios (entre diputados y senadores), para a lo menos abarcar de mejor manera la importante cantidad de información generada por los diversos análisis generados. El aumento de las subcomisiones permitiría un análisis más detallado de los presupuestos de los ministerios involucrados, siendo atingente su distribución en atención al porcentaje que dicho ministerio tiene de presupuesto en relación al presupuesto general de la Nación, pudiendo por ejemplo, dejarse comisiones específicas relativas al Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio del Trabajo, los cuales en su conjunto abarcan más de la mitad del presupuesto público (un total del 55.1% del presupuesto total³³³). En dicho

³³³ Véase: Visualización Ley de Presupuestos de la Nación.

http://www.bcn.cl/presupuestodelanacion/visualizaciones/presupuesto_de_la_nacion2016_2/index.html?tipo=GASTOS#0

sentido debe reformarse el Reglamento del Senado Art. 207 y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

- 6- Concentración de sólo un organismo en el Congreso Nacional que analice el presupuesto público, generando una Unidad Presupuestaria del Congreso Nacional, que incorpore la UAP del Senado y la Asesoría Técnica Parlamentaria dependiente de la BCN, en sólo su área temática relativa al presupuesto público.
- 7- Consolidar la entrega de información de parte de la CGR al Congreso Nacional, de forma previa al inicio de la discusión del presupuesto público, en los mismos términos que el Ministerio de Hacienda y la DIPRES realizan ante la Comisión Mixta de Presupuestos, en la cual dicho organismo exponga los resultados de sus auditorías respecto a los temas de prioridad nacional que la misma a determinado como importantes, toda vez que, sin dicha retroalimentación de información de la CGR al Congreso Nacional, sus resultados no tendrán incidencia en el ciclo presupuestario, aun cuando esta práctica está reconocida en el convenio entre la CGR y el Congreso Nacional del año 2014, la misma es una buena experiencia que, al ser incorporada en al LOCCGR pasaría a ser una práctica legislativa periódica y anualizada.
- 8- Se propone que, en los casos de mecanismos de incentivo institucional (incentivos remuneratorios a los funcionarios públicos), participe como organismo externo para evaluar los resultados de las autoevaluaciones que realiza el Gobierno, a la CGR, a efectos de evitar el incremento de dichas asignaciones a través de los años, tal como lo ha sido en conformidad a los datos obtenidos.
- 9- Que sea incluido en el proyecto de Ley que establece la Auditoría Interna de Gobierno, que sus informes que son confidenciales, en una comisión especial

sean remitidos a la Comisión Mixta de Presupuestos o que sean remitidos a la CGR, para que, en caso que reiterado de casos de infracciones, puedan realizarse materias correctivas, más que sancionadoras, a efectos de contribuir al correcto manejo de los fondos públicos. (ya que los informes son confidenciales 18 meses, por lo que, no tendrán incidencia en materia presupuestaria si no es requerido por el Presidente de la República).

- 10- Considerar un proyecto de ley que otorgue autonomía financiera a la CGR, para que esta pueda realizar sus funciones de auditoría sobre el control del presupuesto público sin depender del gobierno y los ciclos políticos, estableciendo, ya sea vía acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, las prioridades de las áreas de fiscalización, para evitar arbitrariedades de parte de dicho órgano.

Respecto a la creación de un organismo externo para la evaluación de las políticas públicas, se propone lo siguiente:

- 11- Se comparte con el proyecto de ley del año 2014 la figura de una “agencia independiente” toda vez que se proyecta a la misma como un organismo que analice las políticas públicas y por ende el gasto fiscal a largo plazo, que permita obtener datos objetivos y reales que generen un mínimo común entre el gobierno y oposición respectivamente para modificaciones legales, que impliquen en algunos casos eliminación de programas o de servicios públicos, que actualmente los informes de la DIPRES, las auditorías y dictámenes de la CGR y los informes de la UAP no generan.

- 12- Una agencia independiente debería también poder analizar ex ante algunas políticas públicas y en dicho sentido es atinente que, en los periodos de elecciones presidenciales estas puedan analizar las propuestas de los candidatos, sólo para efectos de comparar los montos involucrados del presupuesto público, a modo de poner a disposición al público dicha información. Por ejemplo, ante el acuerdo sobre la modificación de las políticas educacionales o previsionales, un análisis del costo de cada una de las propuestas por parte de una agencia independiente genera información útil a los votantes y le permiten garantizar y demostrar su independencia.
- 13- Dicha agencia al igual que el Servicio Electoral o el Consejo para la Transparencia debe tener potestades sancionatorias en caso de incumplimiento de los servicios públicos en la remisión de los antecedentes necesarios para la ejecución de sus funciones, de lo contrario no existirán estímulos para la entrega de la información presupuestaria y se remitirá el modelo actual de la UAP que realiza sus informes en base a la información que le remita la DIPRES.
- 14- El producto de dicha agencia, cual es los informes de evaluaciones, no deben tener fuerza vinculante ya que los mismos no pueden ser un obstáculo a la administración para desarrollar su gestión. No obstante, deben tener una calidad técnica que no genere duda o discusión respecto de sus conclusiones. Según lo analizado en esta tesis, dichos informes deben generar discusión en la sociedad en su conjunto y deben ser comunicados, no sólo vía formal a través de los mecanismos de transparencia pública, sino su éxito estará dado cuando sean sus informes difundidos por los medios de comunicación social. Un ejemplo de ello es que a partir de un informe de la *Government Accountability Office*, de los

Estados Unidos, se advirtió al gobierno que, el complejo sistema de lanzamiento de misiles nucleares estaba alojado en disquetes de ocho pulgadas obsoletos y propio de las computadores de los años 70'. Dicho informe ampliamente difundido por los medios de prensa concluía, por ejemplo, que: "el sistema de mando y control del Departamento de Defensa, responsable de las fuerzas nucleares de EE.UU., tales como los misiles balísticos intercontinentales, bombarderos nucleares, entre otros, es ejecutado por un miniordenador IBM Series/1 introducido en 1976 y utiliza un disquete de 8 pulgadas³³⁴". Que dicha información fuere ampliamente difundida fue debido a que la GAO determinó que el gasto fiscal involucrado en la mantención de dicho sistema obsoleto era más alto que actualizar el mismo. Este ejemplo da una idea de la fuerza de los informes que deben generar este tipo de agencias independientes, toda vez que, dichos informes no tienen fuerza obligatoria, pero la demostración técnica de la ineficiencia o ineficacia de un gasto publico generará que el gobierno deba tomar medidas y reacciones ante la demostración palpable y objetiva de la ineficiencia de un gasto público.

³³⁴ UNITES STATES-GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). 2016. *Information Technology Federal Agencies Need to Address Aging Legacy Systems. Report to Congressional Requesters N° 16-468 May 2016*. Washington. p. 60. [en línea]: <https://www.gao.gov/products/GAO-16-468> [consulta: 10 agosto de 2017].

5 CONCLUSIÓN

Para desarrollar esta tesis sobre el control presupuestario en el Derecho Público chileno, se analizaron distintos aspectos de dicha etapa del ciclo presupuestario, así como de las instituciones que intervienen en dicho proceso, considerando aspectos tanto jurídicos como prácticos, los que permiten tener una mirada crítica sobre su desarrollo a partir de la normativa específica creada para estos fines.

En el capítulo primero, se realizó una síntesis del ciclo presupuestario, reconociendo que la última etapa, el control del presupuesto, el cual tiene diferente normativa e instituciones, pero que no necesariamente promueven la realización de un análisis detallado sobre el uso de los recursos públicos, destacando que se genera una gran cantidad de información que debe ser puesta a disposición de los actores relevantes del ciclo presupuestario.

Siguiendo con dicho capítulo se analiza el concepto de control presupuestario, reconociendo distintas fórmulas y métodos de control del gasto público, así como su clasificación, generando una distinción sobre los conceptos de control de legalidad, gestión, mérito y desempeño del gasto del presupuesto público basado en la normativa, la doctrina y la práctica actual realizada por la DIPRES, la CGR y el Congreso Nacional, así como otros organismos públicos. La importancia de dicha distinción es que a partir de ella se analiza los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, que aun cuando son términos económicos, son factores que se han incorporado para el control presupuestario, especialmente en la CGR, por lo que, al reconocer su importancia

otorgamos un nuevo enfoque al control presupuestario, que excede del control de legalidad y permite ampliar el examen de como los órganos de la administración de Estado usan los recursos fiscales. Al realizar la primera clasificación sobre el control del presupuesto público, como una formula general que está compuesta por distintos tipos, el lector podrá reconocer en la sistematización dogmática de las normas jurídicas que se refieren al control del presupuesto público, cuáles de ellas están relacionadas al control de gestión y diferenciarlas al control de desempeño, que está asociada a la eficiencia, eficacia y economicidad. Esta diferencia está reconocida a nivel legal en los artículos 52 del DLAFE, el 21b del LOCCG y el 19 de la LOCCN, concluyendo en esta tesis que el Poder Ejecutivo por medio de la DIPRES realiza el control interno sobre la gestión del gasto público conforme las facultades que el DLAFE y el DFL N° 106 le han entregado. En el mismo capítulo se reconoce a los organismos externos de control del presupuesto público, la CGR y el Congreso Nacional, debido a la consagración constitucional realizada a ambas y sus funciones propias, pero en materia de control del gasto público, reconocemos a las mismas en base a sus propias normativas orgánicas, siendo necesario el análisis individualizado.

En el capítulo segundo de esta tesis se realiza una sistematización dogmática jurídica de las diferentes normas que están relacionadas con el control del presupuesto público y a partir de ella se manifiesta de forma clara el predominio en dicho ámbito de parte del Poder Ejecutivo, consagrado por el sistema de evaluación y control de gestión del gobierno creado a finales de los años 90, el que se ha fortalecido a través de los años. La normativa analizada permite concluir que este sistema está enfocado principalmente a la entrega de datos e información directamente al Poder Ejecutivo para

que este examine los distintos programas, lo que coincide con el sistema presidencialista generado por la CPR de 1980, profundizado por el DLAFE, la Ley N° 20.530 y los proyectos para el reconocimiento legal del CAIGG, pero conforme a la normativa analizada, no existe un equilibrio legal ni constitucional a organismos de control externo, como la CGR y el Congreso Nacional sobre el presupuesto público, a lo menos con datos propios o con fórmulas independientes a la influencia del Poder Ejecutivo, destacándose ya a partir de la normativa legal analizada, que la DIPRES tiene el monopolio de los datos de la totalidad del presupuesto público, careciendo el ordenamiento jurídico chileno otro organismo que genere tal cantidad de información en términos similares.

Luego se estudia en el capítulo tercero, a los organismos de control externos del presupuesto público, reconociendo a la CGR y al Congreso Nacional. En relación al Congreso Nacional se destacan sus importantes facultades constitucionales las cuales pueden generar exámenes al presupuesto público, pero se concluye que el mismo es insuficiente al carecer de un organismo técnico que le entregue a los parlamentarios informes y análisis del uso de los recursos públicos, para influir en el ciclo presupuestario. Por lo que, la fuerza del control del presupuesto por parte del Congreso Nacional descansa, más que en el análisis de la ejecución presupuestaria, en la capacidad de crear o fomentar obstáculos en la aprobación del mismo y especialmente con la fórmula de reducción del presupuesto (hasta llegar a los \$1.000 como en los casos de Transantiago y gastos reservados).

Al analizar las funciones de la CGR en materia de control del presupuesto público, se reconoce la limitación impuesta por el Art. 21b de la LOCCGR, pero al tenor de las facultades legales, como de algunos dictámenes, se distingue claramente las funciones

de control de mérito del gasto público, con la de control de desempeño, relacionados con los principios de eficacia, eficiencia y economía, el cual le ha dado un nuevo enfoque al control presupuestario. En este sentido es la CGR el órgano en Chile que realiza un control del presupuesto público en todos los ámbitos y que tiene repercusiones, demostrado en esta tesis no sólo por el impacto de sus dictámenes y auditorías, sino que tiene respaldo dada su independencia, manifestada por que en uso de sus funciones las mismas son expuestas en los medios de comunicación social, ya sea prensa, televisión, radio entre otras, que generan interés en la ciudadanía y demuestran de forma empírica que el uso de dichas competencias generan impacto que repercute en la formulación, discusión y posterior ejecución del gasto público de parte de la administración del Estado.

Finalmente el capítulo cuarto se genera una visión propia sobre el control presupuestario y de las funciones de los organismos de control externo, destacando el monopolio en primer término de la información relativa al presupuesto por parte de la DIPRES que limita la gestión del mismo de parte del Congreso Nacional y la CGR, sin perjuicio de ello, se analiza también las fórmulas propuestas en los últimos 10 años para la creación de una Dirección, Agencia o Servicio de evaluación de las políticas públicas, que demuestran de forma empírica el reconocimiento de la falta de un organismo de control presupuestario, que en teoría debería ser un órgano de control externo el que permita generar e incentivar el uso adecuado de los recursos públicos. Conforme a la sistematización normativa realizada en esta tesis se concluye que un organismo de dicho tipo podría ser otro más al servicio exclusivo del Poder Ejecutivo, sin que el mismo pueda tener una intervención clara en el ciclo presupuestario dada sus características.

Conforme lo anterior se concluye que debe promoverse el incremento sostenido de las facultades a los organismos actuales de control externo del presupuesto, la CGR y el Poder Legislativo, formulando esta tesis propuestas en dicho sentido, promoviendo que la CGR cuente con autonomía financiera para aumentar el control presupuestario, mediante auditorías basadas en criterio de “Eficiencia”, “Eficacia” y “Economicidad”. En relación con el Poder Legislativo se propone otorgar de forma prioritaria una orgánica a la UAP, la cual tiene reconocimiento legal, pero sin presupuesto ni personal para realizar sus labores. También se plantea el aumento de las subcomisiones de la Comisión Mixta de Presupuestos, atendido al aumento del número de parlamentarios y el incremento de partidas del presupuesto público, de lo contrario sin estas medidas, la creación de una agencia de evaluación de políticas públicas sólo mantendría el estado actual sobre el control presupuestario, al no generar la información que tenga una influencia clara en el ciclo presupuestario.

Habiendo desarrollado todos estos temas cabe concluir que en una democracia moderna es necesario que todos los organismos públicos que ejecutan recursos fiscales efectúen una adecuada y suficiente rendición de la forma en que se ejecutan los fondos públicos, la que permita conocer de forma apropiada el destino final de los mismos, lo cual es altamente demandado por la ciudadanía en general.

En dicha lógica es fundamental contar con una institucionalidad adecuada que analice el cierre del ciclo presupuestario, esto es que controle que lo ejecutado sea realmente lo discutido y aprobado en la Ley de Presupuestos, de lo contrario, se genera otra figura que aleja a la comunidad de la institucionalidad democrática, al quedar de manifiesto que los recursos que cada uno de los ciudadanos aportó vía impuestos, son

utilizados de forma totalmente contraria a los fines del Estado, entre los cuales se encuentra el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En dicho sentido, contar con una mejor institucionalidad en materia de control del presupuesto público es fundamental, no sólo para la democracia, sino que para un desarrollo sostenible y solido de las instituciones y la sociedad en su conjunto. A partir de esta investigación se demuestra que en Chile el ordenamiento jurídico reconoce distintos tipos de control presupuestario y tres instituciones principales para analizar el uso de los recursos públicos, en primer término, está el Poder Ejecutivo por medio de la DIPRES, en segundo lugar el Poder Legislativo por medio de la Comisión Mixta de Presupuestos permanente y por último a la CGR, desarrollada especialmente en sus funciones jurídicas y de auditoría. Así el ordenamiento jurídico chileno cuenta con diferentes organismos de control presupuestarios, pero la diferencia de estos radica en la dependencia de los mismos.

Todas estas instituciones participan en el ciclo presupuestario, pero se concluye que con diferentes grados de incidencia e importancia, quedando de manifiesto en esta tesis y especialmente por el análisis sistemático de la normativa jurídica involucrada, que el Poder Ejecutivo realiza de forma primaria el control presupuestario, y específicamente un control de gestión por medio de los sistemas desarrollados a finales de los 90 por la DIPRES.

Esta situación ha generado que los otros organismos involucrados en el control presupuestario, esto es el Congreso Nacional y la CGR, tengan un rol limitado sobre el mismo, que se manifiesta en tres normas de forma expresa: el Art. 52 inciso segundo

del DLAFE que señala expresamente que el Ejecutivo realizara una verificación y evaluación de su gestión, a lo cual limita a la CGR a una función de legalidad, de auditoría sobre el uso de los recursos públicos; el Art. 21b de la LOCCGR, que dispone que la CGR, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas; y por último el Art. 19 de la LOCCN que en su inciso final señala que la Comisión Mixta de Presupuestos en caso alguno tendrá funciones ejecutivas, ni podrá afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.

Estas tres normas consagran que el control del presupuesto, en materia de control de gestión y control de mérito del gasto público recae en el Poder Ejecutivo, pero no se puede desconocer además que, estas normas al mismo tiempo entregan funciones sobre control presupuestario a los organismos externos del Poder Ejecutivo, los cuales deben ejercer.

Así se destaca la CGR, toda vez que, ha adoptado otro tipo de control del presupuesto público, la que hemos denominado de desempeño, la que incorpora los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, los cuales deben ser orientadores del ejercicio de la función pública conforme el artículos 3, 5 y 11 de la LOCBGAE y los que deben ser aplicados por la totalidad de los funcionarios de la administración del Estado, por lo que, en base a dicha obligación funcionaria se le ha dado otro enfoque al control presupuestario, sin que se requiera modificación legal o nuevas atribuciones.

Al contrario, el Congreso Nacional aun cuando tiene las mismas limitaciones de la CGR en relación al control del presupuesto público expresadas en el Art. 19 del

LOCCN, no ha desarrollado otro enfoque para analizar el mismo, y se concluye que la Comisión Mixta de Presupuestos no ha usado todo su potencial en esta materia, expresado en la grave situación que, muchas de sus subcomisiones son inutilizadas, lo que genera a este investigador una gran preocupación por su desarrollo y continuidad, toda vez que, lo que carece la CGR y que tiene el Congreso Nacional, es una suerte de legitimidad democrática al ser sus representantes elegidos por votación popular, por lo que estos son los representantes que deben fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos y de la ejecución de los mismos, pero que, ante las múltiples funciones que realizan, no consideran en análisis y el control presupuestario de relevancia, lo que se expresa en la falta de interés de una análisis sistemático y constante de la ejecución presupuestaria en el año, lo que genera que, al momento de su aprobación y discusión, no sea incorporada esta información para la tramitación de la Ley de Presupuestos.

En dicho sentido, parece clave el desarrollo de la UAP en todos los ámbitos, toda vez que, sin esta el Congreso Nacional seguirá sin un adecuado contrapeso de información en relación al Poder Ejecutivo, el que se manifestará en cada discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos. Para esto el desarrollo y fortalecimiento de la UAP debe ser prioridad, teniendo que la misma ya es una institución creada por Ley, por lo que, sólo bastaría reactivar el acuerdo del artículo transitorio de la ley N° 19.875 y darle orgánica, en la cual se sugiere tal como fue manifestado en esta tesis que la misma cuente con a lo menos un analista por cada ministerio o partida presupuestaria. La UAP en dicho sentido debe ser independiente dentro del Congreso Nacional similar a la Biblioteca del Congreso Nacional para que se pueda desarrollar de forma óptima y sus conclusiones deben tener las características de simples, disponibles a todos los

parlamentarios y al público en general y con datos objetivos, para que sus informes y análisis tengan plena incidencia en el ciclo presupuestario. Una función más de la UAP es que la misma pueda realizar proyecciones sobre el gasto de determinados proyectos de ley, lo que actualmente son realizados por las ONG y *think tank* afines a los parlamentarios que discuten el presupuesto.

El control presupuestario basado en un control de desempeño que incorpora los principios de eficiencia, eficacia y economicidad claramente son un importante aporte para la obtención del fin primordial, cual es el adecuado uso de los recursos públicos, pero dichos elementos han sido parte de la reflexión jurídica de los últimos 40 años, reconociendo al contralor Héctor Humeres como el que promovió la inclusión de dichas facultades, tratando de realizarlo sin éxito en el CPR de 1980, y que promovió en el DLAFE original de 1975 y que fue modificado el año siguiente, pero actualmente la CGR por la vía del principio de la probidad en la función pública, ha incorporado en cada una de las funciones la persecución de dicho fin. En la misma línea y de forma innovadora, dicho órgano de control debe seguir evolucionando sobre la forma de auditar y controlar el uso de los recursos públicos, señalando a modo de opinión personal, que es prioritario al nivel de desarrollo de las políticas públicas, que no sólo se busque el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economicidad, sino que además se persiga la adecuada rendición de cuentas que incorpore los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que aun cuando son objetivos a largo plazo y generados a nivel internacional por acuerdos al alero de la ONU, son parámetros para promover el adecuado uso de los recursos fiscales, que incluye metas como promover la educación de calidad, la promoción de la innovación y reducción de las desigualdades, entre otros, que a largo

plazo podrán ser medidos y analizados con los nuevos parámetros entregados por los índices de desarrollo humano elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Por último, se hace necesario ante un diagnóstico compartido por los últimos presidentes electos y por los actuales candidatos a la presidencia de Chile del año 2017, la creación de un organismo de evaluación de las políticas públicas y el fortalecimiento de las actuales en los términos ya sugeridos en esta tesis. La creación de una agencia independiente de evaluación de las políticas públicas va en el camino correcto para un adecuado control del presupuesto público que oriente el uso de los recursos públicos a resultados eficientes, eficaces y económicos, pero que, si no va acompañado del fortalecimiento de la CGR y el Congreso Nacional, dicha agencia tendrá efectos neutros y sin mayores repercusiones de sus análisis.

6 BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA GIZ SAN SALVADOR (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). 2016. Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe El rol del poder legislativo y de la entidad de fiscalización superior. San Salvador. El Salvador. [en línea] <http://www.olacefs.com/fiscalizacion-y-calidad-del-gasto-publico-en-america-latina-y-el-caribe/>

ALDUNATE LIZANA, EDUARDO. 2005. La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. N° 32. Valparaíso. pp. 19-30.

ALEMPARTE PRADO, BENJAMÍN. 2015. Una perspectiva constitucional del presupuesto del sector público en Chile. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago.

ALLESCH PEÑAILILLO, JOHANN. 2003. Presupuestos para un proceso de modernización del Congreso Nacional: N° 24. p. 29.

ÁLVAREZ ILLANES, JUAN FRANCISCO. 2007. Presupuesto Público, proceso presupuestario y la Auditoría al Proceso Presupuestario. Editorial Jurídica Griley. Lima.

ARANEDA DÖRR, HUGO. 1980. Finanzas Públicas. Santiago, 2ª ed., Editorial Jurídica de Chile.

ARENAS, ALBERTO Y BERNER, HEIDI. 2010. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile. Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión.

ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. 1991. El trámite de toma de razón de los actos administrativos. En: *Revista de Derecho Público* N°49.

AYLWIN AZOCAR, PATRICIO Y AZOCAR BRUNNER, EDUARDO. 1996. Manual de Derecho Administrativo. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello. p. 319.

BANCO MUNDIAL. 2005. Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los

Programas del Gobierno. Washington D.C. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

BECKER, GARY. 1976. *The economic approach to human behavior*. University of Chicago Press. (Introducción traducida en el Anuario de Filosofía Jurídica y Social, por la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social.)

BERMÚDEZ SOTO, JORGE. 2011. Derecho Administrativo General. Santiago, 3ª ed. Thomson Reuters La Ley.

-2007. La protección del patrimonio público a través de instrumentos administrativos. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte. . Vol. 14, N° 1, p. 31.

BLONDAL, JON Y CURRISTINE, TERESA. 2004. *Budgeting in Chile*. OCDE Journal on Budgeting-Volumen 4- N° 2.

BOENINGER KAUSEL, EDGARDO. 2011. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia Chile 1990-2006. Santiago. 4ª ed. Uqbar Editores. Colecciones CIEPLAN.

BRONFMAN, JAVIER. 2016. Organismos independientes para el análisis presupuestario y económico: Una propuesta para Chile”. Documento de Referencia N°31. Abril de 2016.

CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2000. Los principios de eficacia y eficiencia administrativas. en: La Administración del Estado Chileno, decenio 1990-2000. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Editorial Conosur.

- 2008. Las Modalidades de la Actividad Administrativa y los Principios que rigen la actuación de la Administración del Estado. En: PANTOJA BAUZÁ, Rolando (Coordinador). Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Chile. Editorial Jurídica de Chile. pp. 241-276

CARRERA RAYA, FRANCISCO JOSÉ. 1995. Manual de Derecho Financiero, tomo III Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid, España. p. 75.

CARRILLO, MARC. 2014. Constitución y Control de las Finanzas Públicas. En: Revista Española de Derecho Constitucional. N° 101. pp. 13–42.

CASADO OLLERO, GABRIEL, CARMELO LOZANO, JUAN MARTÍN QUERALT, AND JOSÉ TEJERIZO LÓPEZ. 2001. Curso de Derecho Financiero y Tributario. 12ª ed. Madrid, España: Tecnos.

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1992. Sobre el Principio de Legalidad Presupuestaria. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 19, N° 3. Págs. 415 – 438.

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, INGENIERÍA INDUSTRIAL, UNIVERSIDAD DE CHILE, 2016. Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público Informe Final. Programa de Modernización del Sector Público. [en línea]: <http://www.sistemaspublicos.cl>. [Consulta: 24 marzo 2017].

COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN. Actas.

COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA). 1975. Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Chile.

CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. 2009. “Un Mejor Estado para Chile, propuestas de modernización y reforma”, 1ª. ed. Santiago.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002. La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho, conmemoración por su 75º Aniversarios de vida institucional.

-2012. 85 años de Vida Institucional (1927-2012).

-2015. Cuenta Pública 2014.

-2015. Memoria Contraloría General de la República 2007-2015.

-2015. Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación.

-2016. Cuenta Pública 2015.

-2016. Taller 3E, Eficacia, Eficiencia y Economicidad. Ampliando la mirada en nuestras auditorías [en línea]. video. 2016. S.l.: s.n. [Consulta: 30 junio 2017]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RtNlfzlayeY>

CORDERO VEGA, LUIS. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. 2ª ed. Santiago: Thomson Reuters La Ley.

-2007. ¿Por qué nos debe importar el control de gestión y por resultados en el Derecho Administrativo? 2007. Revista de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Chile.

CORDERO VEGA, LUIS Y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. En: Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales. Págs. 415 – 435.

DE LA MORA MAURER, DIEGO Y PULIDO JIMÉNEZ, MIGUEL. 2014. Información presupuestaria y derechos económicos, sociales y culturales: lo procedimental es normativo. Anuario de Derechos Humanos. N° 10. Universidad de Chile. pp 187-194.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago.

-2009. Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.

- Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuesto del Sector Público años 2007, 2015, 2016, 2017.

-2016 Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016.

-2016. Evaluación Focalizada de Ámbito EFA

DUVERGER, MAURICE. 1968. Hacienda pública. Traducción de José Luis Ruiz Travesí. Barcelona: Bosch.

ELGUETA R, MARÍA FRANCISCA Y PALMA G., ERIC. 2010. La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Chile. Facultad de Derecho.

ENDRESS G. SERGIO. 2009. Derecho Presupuestario Chileno, notas sobre sus actores, procedimientos y principios en la Constitución. Revista de Derecho Público, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. N° 71.

ESTÉVEZ VALENCIA, JORGE. 2000. Visión sobre la Constitución Económica. Revista de Derecho Público. N° 62. Universidad de Chile.

- FAÚNDEZ, JULIO. 2011. Democratización, desarrollo y legalidad. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN (2011), *Curso de Derecho Administrativo, volumen I*. 15ª ed. Madrid, Civitas, Thompson Reuters.
- GARCÍA MACHMAR, WILLIAM (2011). *Ayudas públicas: la subvención en el Derecho Administrativo*. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, mención Derecho Público. Facultad de Derecho, Escuela de Graduados, Universidad de Chile, Santiago.
- GARDAIS ONDARZA, Gabriela. 2002. El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. Vol. 23. pp. 323-341.
- GAZMURI MUJICA, JAIME. 2012. Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, ISABEL. 2008. Las competencias presupuestarias del Parlamento. Centro de estudios políticos y constitucionales. Fundación Manual Giménez Abad. Madrid.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2010. La GAO de un Vistazo. http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf [fecha de consulta 09.08.2017].
- HORMAZÁBAL ZAVALA, ALEJANDRO. 2005. La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile. Presentación para el XVII Seminario Regional de Política Fiscal Naciones Unidas -Cepal. [en línea] http://www.cepal.org/es/search?as_g=hormazabal%20zavala [consulta: 3 julio 2017]
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2015. Encuesta de Presupuesto Abierto. Resultados para Chile. [en línea] <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=cl>
- INTOSAI. 1977. Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la Fiscalización.

-2007. Declaración de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

KELSEN, HANS. 1955. *Foundations of Democracy. Ethics*. Vol. 66, N° 1, Part 2. *University of Chicago Press*. P. 29. JSTOR.

-2009. De la esencia y valor de la democracia. ed. y traducción de Juan Luis Requejo Pagés. Oviedo. KRK Ediciones.

LASTRA BARRERA CAROLINA. 2014. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado Interpretada. Tratado Jurisprudencial del Derecho Administrativo*. Thomson Reuters La Ley. Santiago.

LETELIER WARTENBERG, RAÚL. 2015. Contraloría General de la República. En: BASSA MERCADO, Jaime; FERRADA BÓRQUEZ, Juan y VIERA ÁLVAREZ, Christian (ed.), *La Constitución Chilena, una revisión crítica a su práctica política*. 2015. 1ª ed. Santiago: LOM Ediciones.

LLANOS GONZÁLEZ, HERNÁN Y GARCÍA YERKOVIC, OSVALDO. 2002. La función de Auditoría en la Contraloría General de la República. en: *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Santiago: Conmemoración por su 75° Aniversario de Vida Institucional.

LLANOS PARRA, SUSANA. 2001. *El Control Parlamentario en las diferentes etapas del Presupuesto de la Nación: Análisis Comparado*. Tesis de Grado de Magíster. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política.

MARTIN, JOSÉ MARÍA. 1987. *Introducción a las finanzas públicas*. Buenos Aires. Ediciones Depalma.

MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL. 1992. *Manual de Derecho Presupuestario*. Editorial Colex. Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA. 2014. Oficio Circular N° 15 de 26 de junio de 2014.

- 2015. Protocolo que acompaña el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015.

- MONTALVA PÉREZ, CARLOS Y MUÑOZ SANHUEZA, CRISTIAN. 2008. Ley de Presupuestos, análisis de su Elaboración, Ejecución y Control. Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.
- MORAGA KLENNER, CLAUDIO. 2010. La actividad formal de la administración del Estado. Santiago. LegalPublishing.
- MUÑOZ CID, MANUEL. 2017. El Control de Mérito frente a las auditorías "3E" de la Contraloría General de la República. *Derecho Público Iberoamericano* [en línea]. Vol. 10, pp. 129-160. [Consulta: 21 julio 2017]. Disponible en: <http://www.derechoiberoamericano.cl>.
- OBANDO CAMINO, IVÁN. 1993. Observaciones acerca de la regulación de la Ley de presupuesto en la Constitución Política de 1980 y sus normas complementarias: Revista de derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. N° XV (1993/1994). pp. 495-544.
- OBSERVATORIO DEL GASTO FISCAL EN CHILE. 2016. Principios para la Rendición de Cuentas del gasto público en Chile. [en línea] <http://observatoriodelgasto.cl/NuestrosProyectos/Principios> [fecha de consulta 09 de agosto de 2017]
- OCDE. 2014. *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust. OECD Public Governance Review*, OECD Publishing.
- 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris, OECD Publishing.
 - 2015. Recomendaciones del Consejo sobre la Gobernanza Presupuestaria. Dirección de gobernanza pública y desarrollo territorial. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaciones-del-consejo.pdf>
 - 2016. Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Reformas, Alcances e Impacto, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, *Éditions OCDE*, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250642-es>
 - 2016. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, *Éditions OCDE*, Paris. <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

PALLAVICINI MAGNÈRE, JULIO. 2011. El principio de legalidad del gasto público en materia financiera. Anuario de Derecho Público 2011. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales

-2015. Derecho Público Financiero. Editorial Legal Publishing Chile. Santiago.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 1987. Bases Generales de la Administración del Estado. Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur Ltda.

-1996. El Derecho Administrativo, concepto, características, sistematización, prospección. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

-2005. El control de la administración pública en Chile. Desde un control causal de objeto formalizado a un control plural de objeto sustantivo. En: D. CIENFUEGOS SALGADO y M. LÓPEZ OLVERA (ed.), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo Tomo I* [en línea]. 1. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 199-243. [Consulta: 4 mayo 2017]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/13.pdf>

-2010. Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y Administración del Estado. Tomo I. Santiago. AbeledoPerrot. Legal Publishing.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO, Y LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. 1998. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona.

PINEDA GARFIAS, RODRIGO. 2000. Las Potestades Constitucionales del Gobierno y el Congreso Nacional en materia de gasto público. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 27, N° 2 (Abril / Junio 2000). JSTOR

PRECHT PIZARRO, JORGE. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. Revista Chilena de Derecho. Volumen 20. Santiago.

RAMÍREZ ARREGUI, JACQUELINE. 2001. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República sobre el Decreto Ley N° 1.263 de 1975, sobre Administración Financiera del Estado. Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.

ROMÁN CORDERO, CRISTIAN. 2016. Dictamen N° 18.297 de 2016 de la Contraloría General de la República ¿“Rompehuelgas” en la Administración del Estado?.

Revista de Derecho Público. N° 84. DOI 10.5354/0719-5249.2016.43066. Universidad de Chile.

RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2008. Una Contraloría General de la República que sirva a todos los chilenos. Revista de Derecho Público. Año 2008, N° 70. DOI 10.5354/0719-5249.2008.37762. Universidad de Chile.

-2014. El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma. Revista de Derecho Público. N° 76. DOI 10.5354/0719-5249.2012.35394. Universidad de Chile.

SANTISO, CARLOS. 2004. Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario. Revista de la CEPAL. Agosto 2004.

SAZO REYES, ÁNGEL. 2001. Análisis de las facultades del control del parlamento en la Ley de Presupuesto de la República de Chile. Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Talca, Talca.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1961. Derecho administrativo chileno y comparado. Vol. 1. Tomo II. Editorial Jurídica. Santiago. 2ª ed.

SILVA CIMMA, ENRIQUE Y VERDUGO LAY, ALIRO. 1994. Derecho administrativo chileno y comparado, El Control Público. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 4ª ed.

SOTO KLOSS, EDUARDO. 1988. Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos (Notas para un mejor entendimiento del problema). Revista de Derecho Público. N° 43/44. DOI 10.5354/0719-5249.1988.43652. Universidad de Chile.

-2012. Derecho administrativo, Temas Fundamentales. 3ª ed. Legal Publishing. Santiago.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica. Thomson Reuters. Santiago.

-2016. Pesos y Contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Escuela de Graduados, Universidad de Chile, Santiago.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias roles: 254/1997; 995/2007; 1005/2007; 1867/2010; 2025/2011; 2246/2012; 2361/2012 y 2935/2015. Chile.

VALLADARES PÉREZ, ALEX Y PÉREZ MONJE, CAROLINA. 2008. "Principios de regulación administrativa económica [recurso electrónico]: notas básicas y preliminares para un estudio teórico de la intervención administrativa en los mercados en el contexto constitucional y liberal democrático". Memoria de Prueba para optar al Grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Santiago.

VALLÈS VIVES, FRANCESC. 2001. Control externo del gasto público y Estado Constitucional. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universitat Autònoma de Barcelona.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. 2011. El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública. Vol. septiembre-diciembre 2011, N° 186, pp. 91-135.

VILLARROEL CÁCERES, ÁLVARO. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII (1er Semestre).