



PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO

**PROYECTO PARA OPTAR AL
POSTÍTULO DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS PARA ABOGADOS**

**Alumna: Viviana Ester Henríquez Ponce
Profesor Guía: José Yáñez Henríquez**

Santiago, Septiembre 2018

ÍNDICE

Contenido	
RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.- COBERTURA INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO	7
CAPÍTULO II.- SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO	9
1. Programa financiero de mediano plazo (3 o más años) y balance estructural del sector público:	11
2. La meta fiscal	13
3. La meta fiscal del período 2014-2017	16
4. Análisis: ¿por qué no se cumplió la meta fiscal? y ¿cuáles son las consecuencias?18	
5. Presupuesto anual aprobado por ley.....	23
CAPÍTULO III.- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL APROBADO POR LEY.....	26
1. Clasificador Presupuestario	26
2. Todos los ingresos deben incorporarse al presupuesto anual.....	32
3. Gastos autorizados por la ley de presupuestos.....	34
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	48
ANEXO 1.....	52

RESUMEN

Los presupuestos corresponden a un instrumento de programación del trabajo de los gobiernos y a su vez permiten realizar un seguimiento del proceso de administración de las finanzas públicas, impactando todo el quehacer del funcionario público.

En este contexto, este trabajo busca otorgar una perspectiva general del sistema presupuestario del Sector Público, identificando en los primeros capítulos, su cobertura institucional y los instrumentos que lo componen, realizando un breve análisis de la meta fiscal en el período 2014-2017 y finalizando con las etapas del presupuesto anual aprobado por ley. En el capítulo siguiente, se hace referencia a los aspectos más significativos de la ejecución del presupuesto anual, con una perspectiva práctica. Por último, a modo de consideraciones finales, se identifican algunas brechas de mejora en la institucionalidad presupuestaria.

INTRODUCCIÓN

Considerando que la principal característica de las finanzas públicas es que la asignación de los recursos tiene como finalidad superior el interés general de la población, las demandas de bienes y servicios públicos que la sociedad requiere del Estado, se expresan en el presupuesto público. Por ello, éstos corresponden a instrumentos de programación del trabajo de los gobiernos, a su vez, permiten realizar un seguimiento del proceso de administración de las finanzas públicas, y exigir la correspondiente rendición de cuentas a las autoridades.

La doctrina ha señalado que el presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área de la gestión del Estado. El presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada, pero mientras a este último sólo se le exige eficiencia ex post como resultado de la interacción de miles de agentes económicos diversos, al presupuesto se le exige racionalidad ex ante en función de las prioridades económicas y sociales del país. En una dimensión macroeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos y constituye una instancia de definición de política fiscal¹.

Dada la especialidad de la materia, para profesionales ajenos a la economía y las finanzas puede resultar tedioso enfrentarse a ella. Con todo, existe la necesidad de acercarse a ésta área, como ciudadanos y particularmente como funcionarios públicos.

¹ MARCEL, MARIO. Los caminos a la Gobernabilidad Fiscal en América Latina. Revista internacional de presupuesto público, N° 37, julio-agosto 1998.

Como ciudadanos, porque depende del conocimiento que adquiramos respecto de estas materias lo que permitirá controlar las acciones de las autoridades que año a año aprueban cuánto se gastará y a qué se destinará, así como también las acciones de los servicios públicos que realizan el gasto concreto.

Como funcionarios públicos, y especialmente como abogados, el llamado es a adoptar las medidas tendientes a identificar los aspectos presupuestarios que involucran una decisión u orientación que se nos solicite, teniendo en cuenta que el principio de legalidad del gasto público ceñirá la responsabilidad de las firmas y visaciones que se estampan en diversos documentos.

La Constitución y la ley N° 10.336, se refieren expresamente a la imputación presupuestaria del gasto, lo que involucra comprender el origen de los recursos y el destino de los mismos, así como revisar constantemente el Clasificador Presupuestario, la Ley de Presupuestos del año y sus glosas, y los decretos modificatorios de dicha ley emitidos por el Ministerio de Hacienda.

La gran mayoría de los actos de la administración conlleva un gasto: una contratación de personal, la adjudicación de un convenio marco, la adjudicación en un trato directo o los estados de pago de un contrato de obra pública, la rendición de cuentas de un fondo concursable o la entrega de un subsidio, un convenio entre servicios públicos, la recepción de recursos de un organismo internacional, la organización de una capacitación, etcétera.

En este contexto, dado que esta materia impacta todo el quehacer del funcionario público, el objetivo de este trabajo ha sido entregar una perspectiva general del sistema presupuestario del Sector Público, como una primera mirada panorámica a los ejes sobre los cuales se mueve, tales como las instituciones que lo componen y los aspectos más relevantes de la ejecución del presupuesto anual aprobado por ley.

Cabe hacer presente, que el alcance de este análisis abarca el sistema presupuestario del Sector Público Chileno, ya que contiene una cobertura particularmente representativa del ámbito de acción e influencia de la política fiscal. Por su parte, las Municipalidades, Universidades y Empresas Públicas poseen un sistema presupuestario propio que si bien tiene similitudes y características comunes al del Sector Público, requiere de un estudio separado. Además, no se aborda la Contabilidad Pública, lo que, en todo caso, es el siguiente eslabón de cualquier estudio de las materias presupuestarias.

CAPÍTULO I.- COBERTURA INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO

Presupuestariamente, el Sector Público abarca las instituciones centralizadas, las entidades estatales autónomas y las instituciones públicas descentralizadas, todas ellas incluidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público², que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria y que mantienen en esta materia una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo.

El artículo 2º del Decreto Ley N° 1263, de 1975, De Administración Financiera Del Estado, señala que se entenderá por Sector Público el listado de servicios públicos que abarca, en general, a:

1. Presidencia de La República de Chile
2. Congreso Nacional
3. Poder Judicial
4. Contraloría General De La República
5. Ministerios
6. Ministerio Público
7. Servicio Electoral
8. Municipalidades (conforme a su Ley Orgánica Constitucional su presupuesto es presentado por el Alcalde y aprobado por el Concejo Municipal).

Dicha lista es actualizada cada año, incluyendo a los nuevos ministerios y servicios que se han creado el año anterior y que tienen sus recursos aprobados en la Ley de Presupuestos. Tal listado puede verificarse en el texto del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley de Administración financiera del Estado, en adelante, DL N° 1263. Éste listado se incluye

² INFORME DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2006-2015, Agosto 2016, DIPRES. Pág. 20 >http://www.dipres.gob.cl/594/articles-149501_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

actualizado en las “Instrucciones de la Ley de Presupuestos” que cada año³ publica la Dirección de Presupuestos –DIPRES-, y que aquí se añade como Anexo 1.

Así por ejemplo, la ley del año 2015 incluyó al Ministerio del Deporte que antes correspondía al Instituto Nacional de Deporte dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno. El año 2017, se incluyó al Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, que previamente fue el Servicio Nacional de la Mujer dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En el año 2018, el Consejo de la Cultura y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, que hasta entonces constituían servicios del Ministerio de la Mujer, pasaron a conformar el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Con todo, cabe precisar este sistema no incluye los siguientes servicios públicos e instituciones cuyos presupuestos no son aprobados por la Ley de Presupuesto del Sector Público: Municipalidades, Consejo para la Transparencia, Tribunales Electorales, Tribunales Ambientales, Instituto Nacional de Derechos humanos, Entidades de Educación Superior y Empresas Públicas.

Todos ellos, de acuerdo a su normativa especial y al fin que les compete cumplir, pueden recibir aportes anuales desde el presupuesto público, pero su presupuesto difiere del que analizaremos en esta ocasión.

³ INSTRUCCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2017. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

CAPÍTULO II.- SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO

El sistema presupuestario de Sector Público consiste en un conjunto de normas sobre el uso y destino que el Ejecutivo le dará a los recursos que estima que dispondrá en un período determinado, los cuales pondrá a su vez a disposición de los servicios públicos para que éstos satisfagan las necesidades para las cuales fueron creados.

Está regulado en el Título II del mencionado DL N° 1263, y funciona a partir de que el ejecutivo establece prioridades generales para el destino de los recursos, y luego asigna recursos globales para tal fin a los sectores o instituciones encargadas de ejecutarlas.

Los presupuestos tradicionalmente fueron elaborados con un horizonte anual, no obstante, los presupuestos anuales adolecen de limitaciones que reducen su potencial a la hora de asegurar una correcta ejecución de la política gubernamental: “Primero, las políticas públicas tienen implicancias que trascienden el año presupuestario. Segundo, los procesos administrativos, como por ejemplo las licitaciones, pueden extenderse más allá del año calendario. Tercero, la inversión en infraestructura puede tardar muchos años en traducirse en obras terminadas. Finalmente, las inversiones de capital pueden tener asociados gastos de funcionamiento a futuro. No considerar estos aspectos tiene consecuencias tanto para las finanzas públicas como para el éxito de las políticas.

En contextos como el latinoamericano, las debilidades de los procesos presupuestarios anuales, reflejadas en problemas de sostenibilidad y de eficiencia de las políticas públicas, han sido una constante. Frente a

esto, los Marcos de Mediano Plazo pueden proveer una solución válida a las carencias del presupuesto en base anual”⁴.

Por ello, en el proceso presupuestario chileno se utilizan dos instrumentos que componen el sistema presupuestario, uno de mediano plazo (3 o más años) y uno de corto plazo (1 año).

Así, junto con el Proyecto de Ley del Presupuesto Anual, se presenta una proyección financiera del sector público para un período de cuatro años:

- La programación financiera del año inmediatamente siguiente corresponde al presupuesto anual aprobado por ley que se presenta al Congreso, y representa los compromisos de la autoridad para ese año calendario.
- La programación de los años siguientes al del presupuesto que se solicita aprobar, a diferencia del anual, no apunta a anunciar compromisos de la autoridad, sino que tiene el objetivo de calcular, en base a la información disponible “hoy”, los espacios fiscales u holguras que existirían en el futuro, o la falta de ellos, para compatibilizar y programar los compromisos vigentes y pendientes. “La proyección de mediano plazo puede ser modificada por condiciones exógenas cambiantes o por decisiones de política pública, como por ejemplo, discontinuar un determinado programa o reemplazarlo por otro.”⁵

Si bien ambas programaciones corresponden a instrumentos diferentes, la determinación de cuánto es el máximo de recursos que gastará

⁴ FILC GABRIEL Y SCARTASCINI CARLOS. Los Marcos De Mediano Plazo Y El Proceso Presupuestario En América Latina. CIPPEC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. ><http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Los-marcos-de-mediano-plazo.-Scartascini.pdf>< [Consulta en línea 27-05-2018]

⁵ INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, Octubre 2016. >http://www.dipres.gob.cl/597/articles-152550_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

efectivamente el Gobierno en el año siguiente (presupuesto anual), deriva del análisis de mediano plazo.

1. Programa financiero de mediano plazo (3 o más años) y balance estructural del sector público:

Consiste en un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del Sector Público, elaborado por DIPRES, que comprende previsiones de Ingresos y Gastos, de Créditos internos y externos, de Inversiones públicas, de Adquisiciones de bienes y servicios y de Necesidades de Personal que se deberán financiar en el mediano plazo, y una estimación del Balance Estructural del Sector Público (también denominado Balance Cíclicamente Ajustado).

El artículo 10 del DL N° 1263, prescribe que el Balance Estructural deberá reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre u otros factores de similar naturaleza sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, en el período respectivo.

Lo anterior se traduce en que el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, proporciona anualmente al Congreso un resumen de la proyección de los ingresos y gastos comprometidos para los próximos 3 años, que se proyecta a partir de la estimación de los ingresos y gastos que se hace en el proyecto de Ley de Presupuesto anual.

La programación financiera –del gasto- se elabora sobre la base de mantener la continuidad operativa de todos los servicios públicos e incorporando el cumplimiento de compromisos contractuales, legales y programáticos vigentes y el impacto estimado de los proyectos de ley en trámite.

“Por el lado de los ingresos, la proyección tiene como base un escenario macroeconómico para el horizonte de estimación que es construido por el Ministerio de Hacienda. Estos ingresos, son a su vez ajustados cíclicamente” (Ingresos Estructurales).⁶

Los Ingresos Estructurales implican estimar los ingresos fiscales que se obtendrían si se extraen las variables cíclicas más significativas como el precio del cobre y el PIB anual. Por ello, se solicita a un Comité de Expertos, que calcule el Precio de Referencia del Cobre esperado para los próximos diez años y el PIB Tendencial, que “corresponde a aquella parte del PIB efectivo que puede considerarse permanente, esto es, el nivel de producción que teóricamente habría prevalecido si se utilizaran los recursos productivos con una intensidad normal y si el nivel de productividad fuese el de tendencia”⁷.

Una vez estimados estos ingresos estructurales, se proyecta un nivel de gasto coherente con los mismos. Así, dados los Ingresos Estructurales y el gasto comprometido, se estima el Balance Estructural, que muestra la situación del Fisco en una perspectiva de mediano plazo.

“El concepto de Balance Estructural, en la práctica, se traduce en ahorros en tiempos de bonanza cuando se reciben ingresos que se sabe son sólo transitorios, justamente para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o que hacen aumentar las necesidades de gasto.”⁸

⁶ INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, Octubre 2016. >http://www.dipres.gob.cl/597/articles-152550_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

⁷ COMPROMISOS FISCALES Y LA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL, Estudios de Finanzas Públicas, Mayo 2007, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21645_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

⁸ POLÍTICA DE BALANCE ESTRUCTURAL: RESULTADOS Y DESAFÍOS TRAS SEIS AÑOS DE APLICACIÓN EN CHILE, Estudios de Finanzas Públicas, Diciembre 2006, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/594/articles-23028_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

2. La meta fiscal

Desde el año 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por la regla de balance estructural. Como se desprende del apartado anterior, “la regla de balance estructural establece que el nivel de gasto público en cada período depende de los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. De esta forma se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular en materia de gasto e inversión social, de los vaivenes del ciclo económico y de las fluctuaciones de los precios del cobre.”⁹

El año 2006 la regla fiscal se institucionalizó por medio de la ley de Responsabilidad Fiscal N° 20.128, que instauró como obligación que el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, establezca las bases de la política fiscal que serán aplicadas durante su administración y de pronunciarse acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política fiscal sobre el balance estructural.

La meta fiscal, en sus inicios, consistió en alcanzar un superávit estructural del 1%, de forma que el gasto público anual se determinara de la siguiente forma:

$$\text{Ingreso Estructural-Gasto Fiscal} = 1\% \text{ del PIB}$$

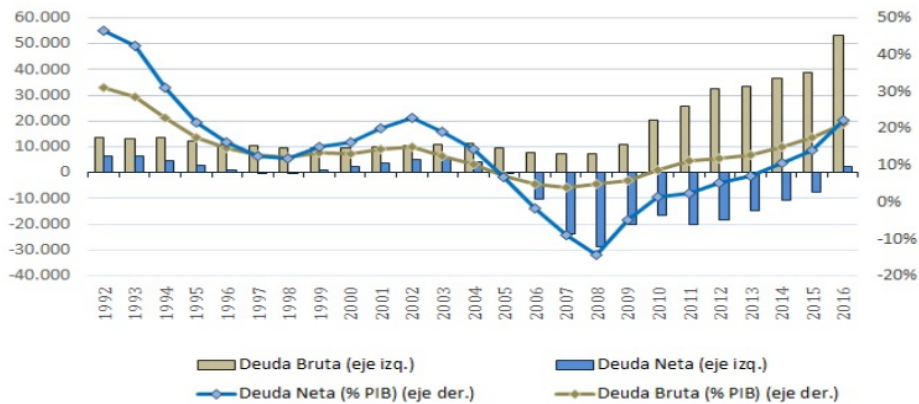
“La aplicación de la regla de balance estructural el año 2001 fue clave para asegurar el acceso a los mercados financieros en momentos de necesidad. En efecto, la credibilidad de la regla fiscal permitió asegurar

⁹ COMPROMISOS FISCALES Y LA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL, Estudios de Finanzas Públicas, Mayo 2007, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21645_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

financiamiento entre los años 2001 y 2003, período en el que los ingresos efectivos estuvieron por debajo de los permanentes. Entre esos años, los ingresos efectivos del sector público cayeron producto de una desaceleración de la economía nacional, originada en un escenario externo negativo. En consecuencia, el sector público experimentó sendos déficit fiscales, endeudándose para financiar el mayor gasto público consistente con los ingresos estructurales. Una vez que la economía comenzó a retomar mayores niveles de crecimiento y el precio efectivo del cobre se acercó y luego superó su valor de largo plazo, los déficit fiscales dieron paso a superávit, permitiendo así un período de significativa caída en los niveles de endeudamiento público”. “La meta de superávit estructural de 1% del PIB se estableció en un momento en el que el endeudamiento neto del Gobierno Central se encontraba en torno a un 24% del PIB”¹⁰.

Evolución de la Deuda del Gobierno Central

(en millones de dólares y % PIB)



Fuente: Tesorería General de la República y Ministerio de Hacienda

(Imagen extraída del Sitio oficial Ministerio de Hacienda, <http://www.hacienda.cl/oficina-de-la-deuda-publica/colocaciones-bcch-soma/evolucion-de-la-deuda.html>, 02/02/2018).

¹⁰ COMPROMISOS FISCALES Y LA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL, Estudios de Finanzas Públicas, Mayo 2007, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-21645_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

Con todo, “las condiciones que dieron lugar al establecimiento de una meta de superávit estructural de 1% del PIB pueden evolucionar en el tiempo y, por lo tanto, pueden llevar a una revisión de la meta de superávit estructural”,¹¹ lo cual efectivamente ocurrió en los años siguientes.

Por último cabe mencionar que por decreto N° 545, de 2013, del Ministerio de Hacienda, se creó el Consejo Fiscal Asesor, considerando que había transcurrido más de una década de la implementación de esta política fiscal estructural, por lo que era de interés del ejecutivo avanzar en fortalecer la institucionalidad en que se inserta el cálculo del balance estructural.

De esta forma, con el deseo de dotar de mayor transparencia al proceso que sigue a la determinación de la regla de balance estructural, por medio de establecer una instancia técnica del más alto nivel que resguarde la independencia en la estimación de las variables estructurales, creó el Consejo como un órgano consultivo del Ministerio de Hacienda, ya que la experiencia en instancias similares ha demostrado que la cooperación público-privada y la constitución de instancias formales de encuentro entre el sector público y profesionales externos a la administración del Estado es recomendable en una materia como la señalada.

Así, estableció que al Consejo Fiscal Asesor le corresponde:

- a) Participar como observadores en los Comités de PIB Tendencial y de Precio de Referencia del Cobre que convoque el Ministerio de Hacienda.
- b) Pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural realizado por la Dirección de Presupuestos.
- c) Manifestar su opinión y formular observaciones al Ministerio de Hacienda sobre los eventuales cambios metodológicos al cálculo del balance estructural que proponga la autoridad.

¹¹ COMPROMISOS FISCALES Y LA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL, Estudios de Finanzas Públicas, Mayo 2007, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21645_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

Respecto de esta letra, por oficio N° 38.951, de 2013, la Contraloría General precisó que todo pronunciamiento que emita sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural realizado por la Dirección de Presupuestos, constituye una mera opinión y no tiene el carácter imperativo o vinculante.

d) Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.

3. La meta fiscal del período 2014-2017

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, podemos señalar que en su origen, la meta fiscal se planteaba en términos positivos de alcanzar un superávit estructural, pero, como veremos en este punto, hoy consiste en disminuir el déficit del balance estructural en un porcentaje del PIB anual, previamente establecido.

El gobierno del periodo 2014-2018, considerando que el Balance estructural para el año 2014 se estimaba en -0,75% del PIB, estableció las Bases de la Política Fiscal en el decreto N° 892, de 2014, del Ministerio de Hacienda, fijando como meta fiscal converger gradualmente a una situación de balance estructural en el año 2018, equivalente a un cero por ciento del Producto Interno Bruto anual.

Al respecto señaló que:

“la política fiscal que se llevará a cabo durante la presente administración presidencial (2014-2018) se guiará de acuerdo al concepto de balance estructural...”

Añade que “esto evita realizar ajustes drásticos en el nivel de gasto público en casos de eventos económicos adversos, a la vez que permite ahorrar en tiempos de eventos económicos positivos. Estos ahorros, y la rentabilidad que generen, permitirán hacer frente a eventuales coyunturas que hagan caer los ingresos fiscales o que hagan aumentar las necesidades

de gasto público, permitiendo así aplicar una política fiscal contracíclica sin poner en riesgo la estabilidad de las cuentas fiscales de largo plazo.”

A su vez indicó que, considerando “la situación de déficit estructural con la que terminó la administración anterior, se fijó como meta fiscal converger gradualmente a una situación de balance estructural en el año 2018, equivalente a un cero por ciento del PIB anual, pero condicionada a la oportuna aprobación e implementación del proyecto de ley de reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, que genera los ingresos fiscales necesarios para cumplir con la precitada convergencia.” Asimismo, “esta meta se mantendrá salvo que situaciones macroeconómicas objetivas justifiquen una modificación de la misma”.

Agrega que así “quedarán sentadas las bases para que en los años posteriores a 2018 se pueda retomar una situación de superávit estructural, necesaria para asegurar una dinámica de acumulación de activos que permita hacer frente a compromisos futuros, pasivos contingentes y eventuales emergencias del sector público.”

No obstante, posteriormente, mediante el Decreto N° 1378, de 2015, del Ministerio de Hacienda, dicha meta fue modificada de tal forma que, “a partir del año 2016 y hasta 2018, la meta es reducir el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto porcentual del Producto Interno Bruto cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro.”

Es decir, el compromiso fue que en 3 años se adoptarían las medidas de nivel de gasto e inversión que permitieran disminuir el déficit fiscal en 0,75% al año 2018, que se actualizarán cada año según las nuevas estimaciones

Dicha modificación de la meta fiscal tuvo en consideración “que el país enfrentaba una desaceleración significativamente más profunda y prolongada de lo previsto y el precio del cobre cayó de manera relevante.

Por su parte, hubo cambios en los parámetros determinados por los Comités de Expertos para calcular el balance estructural, lo que llevó a que los ingresos estructurales disminuyan de manera importante respecto de lo proyectado previamente, y consecuentemente, el balance estructural previsto para 2015 fue más deficitario que lo presupuestado alcanzando un -1,6% del PIB. Así, dado este nuevo escenario macroeconómico, lograr un balance estructural en 2018 requeriría de una disminución excesiva en la tasa de crecimiento del gasto público promedio de los próximos años. Ello afectaría el crecimiento y el empleo, y requeriría de una postergación socialmente costosa de gastos e inversiones en bienes públicos.”

Pero aún con tal modificación, la meta no se ha cumplido, como se aprecia en los Informe de Finanzas Públicas de los Proyectos de Ley de Presupuestos para el año 2016 y 2017, que proyectó inicialmente un balance estructural de -1,3% y -1,5% del PIB respectivamente, sin embargo una vez transcurrido el tercer trimestre de cada año se terminaron ajustando a -1,7%.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, desde el año 2016 al 2018, el déficit estructural estimado ha incrementado sostenidamente respecto de la proyección.

Año/BE	Ley de P. 2016	Ley de P. 2017	Ley de P. 2018	Variación
2016	-1,3%	-1,7%		-0,4%
2017		-1,5%	-1,7%	-0,2%
2018			-1,5%	

Fuente: Informe de Finanzas Públicas DIPRES Chile, septiembre 2014-1018

4. Análisis: ¿por qué no se cumplió la meta fiscal? y ¿cuáles son las consecuencias?

Al respecto, recordemos que para calcular los ingresos estructurales que percibirá el país en el mediano plazo, se considera como parámetros de referencia la tasa de variación del PIB Tendencial y el precio de mediano/largo plazo del cobre. Con ello estima el límite de gasto público en

el que puede incurrir para cumplir con la meta de reducir el déficit estructural.

Teniendo en cuenta lo anterior, para analizar por qué la meta fiscal del Gobierno no fue cumplida revisaremos dichos parámetros:

a) PIB Tendencial

El PIB Tendencial es el potencial de crecimiento de mediano plazo de la economía chilena. Aunque en septiembre de 2015, el Banco Central concluyó que se preveía “un crecimiento del PIB Tendencial de 3,5% entre el 2016 y el 2020, en el período siguiente informó que el crecimiento potencial ha descendido respecto de lo estimado el año pasado, ubicándose entre 2,5 y 3,0%, lo que es explicado principalmente por la menor inversión estimada”¹².

En este mismo sentido, en el año 2015 el Comité de expertos convocado por el Ministerio de Hacienda concluyó que la variación del PIB Tendencial sería de 3,6% el 2016, no obstante, el año 2016 la variación real fue de 2,7%; en tanto que el año 2016 informó que el PIB Tendencial sería de 3,0% el 2017.

PIB Tendencial			
	Escenario para el cálculo del PIB Tendencial		Brecha PIB Tendencial/PIB Efectivo
	PIB Tendencial		
	Mill. \$ año anterior	Var %	%
2016	148.033.047	2,7%	1,4%
2017	151.876.640	2,6%	
2018	155.892.064	2,6%	
2019	160.164.574	2,7%	
2020	164.711.585	2,8%	
2021	169.503.210	2,9%	
2022	174.510.919	3,0%	

¹² INFORME DE POLÍTICA MONETARIA, Septiembre de 2016, Banco Central. Pág. 34. >http://www.bcentral.cl/documents/20143/32019/bcch_archivo_167603_es.pdf/8cf18de4-529d-789e-51ea-819053fa1fa5< [Consulta en línea 27-05-2018]

Fuente: Actas Comité Consultivo Ministerio de Hacienda.

b) Precio de Referencia del Cobre

En relación al precio de referencia del cobre que se utiliza para estimar el Balance Estructural, el Consejo Fiscal Asesor indicó que para el año 2016 éste quedó fijado en 298 US\$/lb, no obstante con posterioridad dicho valor fue reestimado de forma extraordinaria en 257 US\$/lb, dado que el entorno mundial ha estado marcado por un crecimiento global más lento y por caídas significativas en el precio de los commodities, registrándose en la Bolsa de Metales de Londres el menor precio promedio del cobre refinado desde el año 2009.

Agrega que diversos analistas e instituciones internacionales estiman que dicha caída tiene un componente persistente por cuanto se observa una mayor debilidad en su demanda global y en particular en China.

Finalmente, a mediados del año 2016, se fijó dicho valor para el año 2017 en 256 US\$/lb (moneda de 2017).

Año	2016 (07-2015)	2016 (01-2016)	2017 (07-2016)
Precio de referencia del cobre	298 US\$/lb (moneda de 2016)	257 US\$/lb (moneda de 2016)	256 US\$/lb (moneda de 2017)

Fuente: Actas Consejo Fiscal Asesor Ministerio de Hacienda.

c) Gasto Público

Como contrapartida, de acuerdo a lo señalado respecto del presupuesto del año 2017 por Rosanna Costa, Subdirectora de Libertad y Desarrollo y ex Directora de Presupuesto, el Gasto Público comprometido excede lo que es posible financiar. Para tener espacio para los próximos años, cualquier gobierno deberá rebajar gasto comprometido. La opción es subir el crecimiento de largo plazo. Estamos pagando el costo de la caída en el crecimiento de largo plazo, que es por esencia lo que permite aumentar los ingresos presupuestarios de cada año. Para eso hay que mejorar la competitividad y la productividad. Hay que bajar el gasto comprometido

porque no está financiado y eso implica un recorte, por lo menos, de compromisos¹³.

Asimismo, señaló que el aumento de 2,7% del gasto público del año 2017, viene de la mano de un año en que hay ingresos extraordinarios estructurales producto de la reforma tributaria. Eso se va a repetir en 2018, pero no se repite nunca más, entonces si del 2019 en adelante no tenemos aumentos del crecimiento tendencial y del precio del cobre de largo plazo, tendremos tasas de crecimiento del gasto más bajas de las que estamos viendo hoy.

De esta forma, la dinámica de los factores expuestos en las letras a), b) y c), dan cuenta que tanto el crecimiento del PIB tendencial como el precio de referencia del cobre fueron a la baja, afectando la estimación de los ingresos estructurales que se previeron en el mediano/largo plazo para el país. Por su parte, la reforma tributaria que financiaría el Gasto de la reforma Educativa no cubre el gasto público generado en el mediano plazo, atendido el crecimiento sostenido del mismo.

Así, cabe considerar que aunque antes se concebía ampliamente el rol subsidiario del Estado, actualmente las exigencias de la ciudadanía requieren un Estado que intervenga y se involucre activamente, lo que conlleva un crecimiento del mismo que deviene en un mayor gasto, por lo que se requiere un gobierno fuertemente comprometido con la estabilidad de las finanzas fiscales, para evitar el incremento desmesurado del gasto público.

Todo ello, ha impedido que se disminuya el déficit estructural de acuerdo a las metas planteadas por el ejecutivo.

d) Consecuencias

¹³ COSTA ROSANNA. Análisis de Fondo del Presupuesto 2017, Entrevista. Revista Libertad y Desarrollo, N° 277, Octubre de 2016 >http://lyd.org/wp-content/uploads/2017/03/Revista_277.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

El hecho que el Ejecutivo anuncie que avanzará hacia una meta, que finalmente no cumple, afecta, aunque de una forma incipiente, la credibilidad del país, en orden si existe un real compromiso con la responsabilidad fiscal, con el crecimiento del país, con independencia del periodo presidencial, o por el contrario, periódicamente se cederá a las presiones de gasto público.

Así, hemos observado que en el último tiempo, junto con acentuarse el déficit efectivo y estructural, se ha incrementado la deuda pública de Chile, de forma tal que en 2016, después de 12 años de contar con más ahorros que deuda, el país se convirtió en Deudor Neto con un 1% del PIB, y al año siguiente, el Stock de Deuda Bruta del Gobierno Central al 31 de diciembre de 2017, fue de 23,6% del PIB¹⁴, el más alto en más de 20 años.

Sumado a lo anterior, vimos que el año 2017, se bajó la clasificación del riesgo país de Chile, desde AA- a A+, lo que significa una mayor carga de intereses en la deuda externa vigente del país, que fue estimada por Gonzalo Sanhueza, vicepresidente del Consejo Fiscal Asesor, en un 0,2% más de interés por riesgo¹⁵.

En este contexto, una de las clasificadoras de riesgo comunicó que se debía a que “el prolongado débil crecimiento económico ha afectado los ingresos fiscales del país, ha contribuido a incrementos en el nivel de deuda del gobierno y ha erosionado su perfil macroeconómico”.¹⁶

Por su parte, dado que Chile tiene mayormente deuda interna, también podría haber una repercusión indirecta en la tasa de interés en el

¹⁴ REPORTE TRIMESTRAL DE DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL. Diciembre de 2017. DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-172483_doc_pdf.pdf <[Consulta en línea 27-05-2018]

¹⁵ SANHUEZA GONZALO. Prensa, Economía y Negocios Online, artículo de Nicolás Durante Parra, de El Mercurio. ><http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462187> < [Consulta en línea 27-05-2018]

¹⁶ SANHUEZA GONZALO. Prensa, Economía y Negocios Online, artículo de Nicolás Durante Parra, de El Mercurio. ><http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462187> < [Consulta en línea 27-05-2018]

país,¹⁷ en cuyo caso, se tenderá a frenar la inversión, ya que el mayor costo de los créditos dificultará la capacidad privada de financiarla, lo que puede afectar la capacidad de consumo de la población y luego puede afectar el desempleo.

Como puede apreciarse, el no cumplimiento de la meta fiscal ha derivado en que se comience a acentuar el déficit efectivo y estructural, no obstante, éste aún no se ha profundizado al nivel que desencadene tales efectos de forma significativa, pero sí ha mostrado una tendencia que se debería revertir.

En este sentido, se han comenzado a adoptar medidas que fortalezcan la institucionalidad de las finanzas públicas, lo que permitirá disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo, en materias macroeconómicas. Así, en mayo de 2018 se dispuso en consulta pública por un periodo de 10 días, el proyecto de decreto que establece la metodología, procedimientos y demás normas para estimar el Balance Estructural, el que incluye la manera de recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinan el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central, así como la forma y oportunidad en que deberá informarse el resultado de la estimación del referido Balance. Se tuvo en consideración la pertinencia de regular de manera precisa su procedimiento y metodología, y la determinación de los parámetros de largo plazo, o estructurales.

5. Presupuesto anual aprobado por ley

La discusión de la Ley de Presupuestos Anual está cada año enriquecida por un elemento adicional constituido por la evolución del presupuesto estructural o de mediano plazo. Así, el máximo de gasto anual no se determina considerando los ingresos efectivos o circunstanciales que se percibirán ese año, sino que se consideran los ingresos estructurales, por

¹⁷ SANHUEZA GONZALO. Prensa, Economía y Negocios Online, artículo de Nicolás Durante Parra, de El Mercurio. ><http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462187>< [Consulta en línea 27-05-2018]

ello éstos son calculados anualmente, y el nivel de gasto anual debe ser tal que permita cumplir con la meta fiscal que se autoimpuso el Gobierno.

Ahora bien, es este Gasto anual o de corto plazo el que se somete a la aprobación del congreso y que está contenido en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Ésta ley se define como una estimación financiera de los ingresos y gastos que tendrán los servicios públicos en un año calendario, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

La Ley posee 4 etapas que se desarrollan año tras año, y que conforman el Ciclo Presupuestario¹⁸:

FORMULACIÓN: A cargo de las propuestas de las instituciones del Sector Público y la aprobación de las mismas por parte del Ministerio de Hacienda. Esta etapa, a más tardar el 30 de septiembre de cada año, debe concluir con la elaboración del Proyecto de Presupuestos, para que sea firmado por el Presidente de la República y enviado al Congreso Nacional.

DISCUSIÓN/APROBACIÓN: En octubre se expone al Senado el “Estado de la Hacienda Pública” y luego los parlamentarios estudian el proyecto de presupuesto anual, conformando la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (13 senadores y 13 diputados), que se divide en 5 subcomisiones, para analizar los presupuestos de un conjunto de Ministerios. La Comisión Especial Mixta entrega un informe final a la Cámara de Diputados, la que luego despacha el Proyecto al Senado.

El 30 de noviembre vence el plazo para que el Congreso despache el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos. Si no se despachara, el Presidente promulga como ley de presupuestos el proyecto original enviado por el Ejecutivo al Congreso.

¹⁸ MINISTERIO DE HACIENDA. ><http://www.hacienda.cl/especiales/presupuesto/etapas-de-elaboracion.html><. CONGRESO NACIONAL. Cámara de Diputados. ><https://www.camara.cl/camara/media/presupuesto/2016/tramitacion.pdf>< [Consulta en línea 27-05-2018].

EJECUCIÓN: A contar del 1° de enero tiene vigencia la Ley de Presupuestos, por lo que a contar de esa fecha se comienzan a transferir los recursos de las instituciones, así como puede haber actualizaciones a dicho presupuesto a través de decretos de modificación presupuestaria. Asimismo, se debe registrar el gasto devengado y el pagado.

En el capítulo siguiente trataremos sucintamente los principales aspectos de la ejecución de presupuesto, puesto que corresponde a la etapa en que la mayoría de los funcionarios públicos ejercen sus funciones.

EVALUACIÓN: En esta etapa las instituciones y el Ministerio de Hacienda, analizan la información presupuestaria de gasto y gestión del periodo anterior.

CAPÍTULO III.- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL APROBADO POR LEY.

1. Clasificador Presupuestario

Para poder comprender la Ley de Presupuestos se debe tener siempre a la vista el Clasificador Presupuestario contenido en el Decreto N° 854, de 2008, del Ministerio de Hacienda, ya que esta ley trata de ingresos y gastos globales respecto de los cuales se requiere un lenguaje conocido por todos y uniforme, cuyas bases precisamente se encuentran en el mencionado Clasificador.

Este documento contiene distintos niveles de clasificación, tales como Clasificación institucional y Clasificación por objeto o naturaleza:

a) Clasificación Institucional: Corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como sigue:

PARTIDA: Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, Ministerio Público, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida "Tesoro Público" que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.

Como vemos, las partidas corresponden a las grandes entidades públicas que definimos en el "Alcance", pero en este punto incorporamos al Tesoro Público.

El Tesoro corresponde a la Partida 50, pero a pesar de su alto número, será la primera que encontraremos en la Ley de Presupuestos de cada año, puesto que ella contiene el total de los Ingresos y Gastos del Fisco,

consolidando la información de la ley: lo que para el Tesoro Público es un Gasto, para los ministerios es un Ingreso.

Frecuentemente se suele confundir la Tesorería General de la República con el Tesoro Público. Éste último corresponde a un ente financiero, no a un servicio público, en tanto que la Tesorería es el ente encargado de la ejecución presupuestaria del Tesoro, llevando a cabo las labores de Recaudación, Inversión y Distribución de los recursos contemplados en la Ley de Presupuesto para el Tesoro.

CAPÍTULO: Es la subdivisión de la Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos. Esto es, corresponden a los servicios públicos que tienen su presupuesto aprobado por ley.

PROGRAMA: División presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

En las Instrucciones de la Ley de Presupuestos de cada año, en el artículo 2° del DL N° 1263, se incluye la lista actualizada de servicios que tienen sus recursos aprobados en la Ley. Pues bien, dichas entidades corresponden, por regla general, a los **CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS**.

Por ejemplo, a continuación se exponen las primeras 5 partidas y capítulos de la Ley de Presupuestos del año 2017, cuyo listado completo puede revisarse en el anexo 1.

PARTIDA PRESUPUESTARIA	CAPÍTULO PRESUPUESTARIO (Servicio Público)
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE	Presidencia De La República De Chile
CONGRESO NACIONAL:	Senado Cámara de Diputados Biblioteca del Congreso Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias
PODER JUDICIAL:	Poder Judicial Corporación Administrativa del Poder Judicial Academia Judicial
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Contraloría General De La República
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	Servicio de Gobierno Interior Oficina Nacional de Emergencia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Agencia Nacional de Inteligencia Subsecretaría de Prevención del Delito Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol Subsecretaría del Interior Carabineros de Chile Hospital de Carabineros Policía de Investigaciones de Chile Gobiernos Regionales (15)

Las partidas siempre son únicas, pero una partida puede tener varios capítulos, y un capítulo puede tener uno o más programas. Por ejemplo, la Partida 01, Capítulo 01, Programa 01 de la ley de presupuestos corresponde a la Presidencia de la República. En este caso, la Presidencia posee sólo un capítulo y un programa, todos denominados Presidencia de la República.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA				PARTIDA : 01	
Presidencia de la República				CAPÍTULO : 01	
Presidencia de la República (01)				PROGRAMA : 01	
Sub-Título	Item Asig.	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$	
08		INGRESOS		19.107.022	
	01	OTROS INGRESOS CORRIENTES		126.199	
		Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		126.199	
09		APORTE FISCAL		18.979.823	
	01	Libre		18.979.823	
15		SALDO INICIAL DE CAJA		1.000	
		GASTOS		19.107.022	
21		GASTOS EN PERSONAL	02	7.056.699	
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03,04	7.446.243	
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		4.215.173	
	03	A Otras Entidades Públicas		4.215.173	
	701	Apoyo Actividades Presidenciales	05	4.215.173	
29		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		387.907	
	04	Mobiliario y Otros		31.420	
	05	Máquinas y Equipos		114.326	
	06	Equipos Informáticos	07	61.583	
	07	Programas Informáticos	06	180.578	
35		SALDO FINAL DE CAJA		1.000	

Fuente: Ley de Presupuestos del año 2017.

Por su parte, en la Partida 02 se registra el presupuesto del Congreso Nacional, que posee 4 Capítulos: Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso y Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Cada uno de ellos cuenta con sólo un programa. Así, tenemos el presupuesto del Senado en la Partida 02, Capítulo 01, Programa 01, y luego, en el capítulo 02 de la misma partida, está el presupuesto de la Cámara de Diputados, y así sucesivamente.

CONGRESO NACIONAL				PARTIDA : 02	
Senado				CAPÍTULO : 01	
Senado (01)				PROGRAMA : 01	
Sub-Título	Item Asig.	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$	
08		INGRESOS		40.292.566	
	01	OTROS INGRESOS CORRIENTES		187.151	
		Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		147.462	
	99	Otros		39.699	
09		APORTE FISCAL		40.205.415	
	01	Libre		40.205.415	
		GASTOS		40.292.566	
21		GASTOS EN PERSONAL	02	20.990.803	
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03,06	6.244.907	
23		PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		99.859	
	01	Prestaciones Previsionales		99.859	
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		12.480.011	
	01	Al Sector Privado		693.577	
	009	Aplicación Ley N° 19.672		693.577	
	03	A Otras Entidades Públicas	04	11.742.749	
	001	Personal Apoyo Senadores		3.209.848	
	002	Asesoría Externa Senadores		1.477.222	
	003	Gastos Operacionales Senadores		4.105.070	
	004	Personal Apoyo Comités		449.978	
	005	Asesoría Externa Comités		1.309.904	
	006	Gastos Operacionales Comités		10.942	
	007	Otras Transferencias	05	1.179.765	
	07	A Organismos Internacionales		43.685	
	001	Asociación de Congresos		43.685	
29		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		576.986	
	04	Mobiliario y Otros		26.602	
	05	Máquinas y Equipos		77.143	
	06	Equipos Informáticos		314.131	
	07	Programas Informáticos		159.110	

CONGRESO NACIONAL				PARTIDA : 02	
Cámara de Diputados				CAPÍTULO : 02	
Cámara de Diputados (01)				PROGRAMA : 01	
Sub-Título	Item Asig.	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$	
08		INGRESOS		64.910.071	
	01	OTROS INGRESOS CORRIENTES		172.902	
		Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		115.268	
	99	Otros		57.634	
09		APORTE FISCAL		64.737.169	
	01	Libre		64.737.169	
		GASTOS		64.910.071	
21		GASTOS EN PERSONAL	02	34.543.313	
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03,05	5.902.266	
23		PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		432.820	
	01	Prestaciones Previsionales		432.820	
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		23.662.715	
	03	A Otras Entidades Públicas	04	23.619.030	
	001	Personal Apoyo Labor Parlamentaria		8.999.577	
	002	Asesoría Externa Labor Parlamentaria		3.455.493	
	003	Gastos Operacionales Labor Parlamentaria		8.745.258	
	004	Personal Apoyo Comités		1.420.985	
	005	Asesoría Externa Comités		431.937	
	006	Gastos Operacionales Comités		34.554	
	007	Otras Transferencias		531.226	
	07	A Organismos Internacionales		43.685	
	002	Organismos Internacionales		43.685	
29		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		368.857	
	04	Mobiliario y Otros		15.450	
	05	Máquinas y Equipos		44.805	
	06	Equipos Informáticos		217.691	
	07	Programas Informáticos		91.011	

Fuente: Ley de Presupuestos del año 2017.

b) Clasificación por Objeto o Naturaleza: Luego de la clasificación Institucional, está la clasificación de las transacciones presupuestarias (Ingresos y Gastos) que posee el presupuesto anual. Los ingresos se denominan de acuerdo con su origen, y los gastos conforme a los motivos a que se destinen los recursos.

Cada ingreso o gasto se divide en:

SUBTÍTULO: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítem.

ÍTEM: Representa un "motivo significativo" de ingreso o gasto.

ASIGNACIÓN: Corresponde a un "motivo específico" del ingreso o gasto.

SUB-ASIGNACIÓN: Subdivisión de la asignación en conceptos de "naturaleza más particularizada".

Luego, se entrega una codificación y descripción para cada concepto, que para los efectos de la ejecución presupuestaria e información mensual pertinente, deberán utilizar todos los organismos del sector público, a que se refiere el DL N° 1.263.

En esta codificación los Ingresos se encuentran desde el subtítulo 1 al 15, y los Gastos desde el subtítulo 21 en adelante. El Clasificador determina el nivel de apertura de cada concepto, así, no todos llegan hasta el nivel de asignación o subasignación.

Para aclarar veamos un ejemplo:

“INGRESO Subtítulo 10 VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS: Corresponde a ingresos provenientes de la venta de activos físicos de propiedad de los organismos del sector público, así como de la venta de activos intangibles, tales como patentes, marcas, programas informáticos, la información nueva o los conocimientos especializados, cuyo uso esté

restringido al organismo que ha obtenido derechos de propiedad sobre la información.

Ítem 01 Terrenos

Ítem 02 Edificios

Ítem 03 Vehículos”

Si se indica que se percibirán M\$20.000 en el subtítulo 10 “Venta de Activos no financieros”, entendemos que ellos provendrán de la venta de un terreno, edificio, vehículo, u otros similares, pero si se nos entrega más detalle como que se percibirán M\$20.000 en el subtítulo 10 “Venta de Activos no financieros”, ítem 03 “vehículos”, entonces sabemos que esos recursos provendrán de la venta de un vehículo.

Ahora veamos un Gasto:

“GASTO Subtítulo 29 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS: Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes.

Ítem 01 Terrenos: Son los gastos por concepto de adquisición o expropiación de terrenos. Dichas adquisiciones o expropiaciones no deben corresponder ni ser parte integrante de un proyecto de inversión.

Ítem 02 Edificios: Son los gastos por concepto de compra o expropiación de viviendas, edificios, locales y otros similares.

Ítem 03 Vehículos: Son los gastos por concepto de adquisición de equipos empleados para transportar personas y objetos, e incluye la compra de automóviles, station wagons, furgones, buses, buques, aeronaves, remolques y semirremolques y/o cualquier otro tipo de vehículos motorizados no ligados a proyectos de inversión. Incluye vehículos de tracción animal.”

Si se indica que se destinarán recursos al Subtítulo 29 “Compra de activos no financieros”, al observar los ítems de éste podemos saber qué tipo de activos se van a adquirir: terrenos (ítem 01), edificios (ítem 02) o vehículos (ítem 03), entre otros, pero no podría consistir en un gasto destinado a la construcción de un inmueble, puesto que éstos gastos tienen una naturaleza distinta y por ende se identifican bajo otro concepto: Iniciativas de inversión (Subtítulo 31).

De esta forma, si se destinan M\$20.000 al subtítulo 29, ítem 03, de un servicio determinado, podemos entender que es para la compra uno o más vehículos que en total no pueden exceder de M\$20.000.

2. Todos los ingresos deben incorporarse al presupuesto anual

Como vimos, el presupuesto anual contiene los Ingresos que se percibirán en un año y los gastos a los cuales se destinarán los mismos.

Pues bien, el artículo 4° del DL N° 1.263, previene que “todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en el presupuesto del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional”.

Considerando que el artículo 2° del mismo DL definió el alcance de su normativa al Sector Público, el cual es más reducido que el Estado, debemos entender que el artículo 4° está señalando que todos los ingresos que perciba el Sector Público deberán reflejarse en el presupuesto anual.

Luego, otras leyes como la Ley Reservada del Cobre, e incluso glosas presupuestarias anuales -que igualmente son normas legales-, han validado que determinado grupo de recursos que administran las instituciones del Sector Público no se incorporen al presupuesto. Estos se denominan Fondos Extrapresupuestarios.

Al respecto, la jurisprudencia de la Contraloría ha señalado que los Fondos Extrapresupuestarios¹⁹ se utilizan con el propósito de manejar o gestionar los fondos que perciban los organismos públicos para cumplir determinadas finalidades y que, por disposición legal o autorización de esta Contraloría General, no deben ser ingresados a sus presupuestos.

En todo caso, dado que constituye una excepción del sistema presupuestario, sólo proceden cuando la ley o la Contraloría General lo han autorizado.

Podemos distinguir 3 tipos de fondos extrapresupuestarios:

1. Fondos que no se incorporan al presupuesto público de modo absoluto como el mencionado Fondo de la Ley Reservada del Cobre.
2. Fondos de Privados o de Organismos Internacionales entregados a un Servicio público para su Administración:

Recursos que un privado o un Organismo Internacional entrega a un servicio público para que éste los administre y ejecute una determinada prestación por cuenta de aquél, lo cual ocurre por ejemplo en casos de cofinanciamiento público-privado, en que se le encarga a la entidad pública ejecutar toda la prestación, pero los recursos aportados por el privado nunca llegan a ser propiedad del servicio, y por ende, nunca se incorporan a su presupuesto.

3. Fondos Públicos en Administración: Recursos que un servicio público entrega a otro servicio público para que éste los administre y ejecute una determinada prestación por cuenta del primero. Se destinan a atender una finalidad que le corresponde cumplir al organismo otorgante, pero que, por razones de conveniencia claramente establecidas y previa autorización legal, se le encarga a otro servicio público que no los incorpora a su presupuesto.

¹⁹ DICTAMEN N°28.896-2014, de la Contraloría General de la República.

Así, dichos recursos, que son un gasto presupuestario para el servicio otorgante, excepcionalmente no se ingresan al presupuesto del organismo que los recibe, el cual siempre reconoce el derecho de un tercero sobre los recursos.

El dictamen N° 18.613, de 2017, da cuenta del derecho del otorgante sobre los recursos que administra el receptor al analizar el caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Ejército de Chile:

El Ejército recibió de parte del SENCE, recursos para contratar organismos técnicos de capacitación en los programas de capacitación laboral de soldados conscriptos, los cuales no ingresa a su presupuesto y por ende administra extrapresupuestariamente atendido que la normativa se lo autoriza, considerando que corresponde a una función propia del SENCE.

En cumplimiento de este cometido, el Ejército debía cobrar multas a los organismos técnicos de capacitación que impartían los cursos y consultó a la Contraloría si el ingreso por tales multas es un monto que le pertenece a él o al SENCE.

El dictamen indica que “atendido que los recursos de la especie fueron entregados en administración al Ejército de Chile para que ejecutara el anotado programa por cuenta del SENCE, cabe concluir que las multas que percibe el receptor de parte de los organismos colaboradores no pueden constituir ingresos propios para este último, por lo tanto, es el SENCE quien deberá integrar dichos fondos a su presupuesto”.

3. Gastos autorizados por la ley de presupuestos

Los gastos que efectúan los servicios públicos deben cumplir con una serie de características copulativas:

- a) deben ser efectuados dentro del año calendario,

- b) en la finalidad para la cual fueron autorizados,
- c) debe consignar la ubicación presupuestaria del desembolso, y
- d) por regla general, no podrán exceder el monto máximo autorizado en la misma ley.

Tales características son una manifestación especial del principio de legalidad que rige las actuaciones de la administración del Estado, denominada principio de legalidad del gasto público consagrado en los artículos 6°, 7° y 100 de la Constitución Política, 2° y 5° de la ley N° 18.575 y 56 de la ley N° 10.336, y en el decreto ley N° 1.263, de 1975, y las leyes de presupuesto anuales, que dispone que los servicios públicos solo pueden efectuar los desembolsos que estén autorizados por la ley.

a) Gastos efectuados-ejecutados dentro del año calendario:

1. Este concepto es importante por cuanto marca el paso desde la “estimación del gasto” que contempla la ley de presupuestos, a la “ejecución del gasto”, es decir, cuando el gasto que la ley estimó que se realizaría, se realizó efectivamente.

Se considera gasto ejecutado en el año todo aquel cuya obligación de pago se hizo exigible hasta el 31 de diciembre, siendo indiferente para estos efectos si fue o no pagada. Esto se denomina obligación devengada. Ahora bien, las obligaciones devengadas y no pagadas al 31 de diciembre de cada año, se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente, pero bajo un concepto distinto que se denomina “Deuda Flotante”.

Por ejemplo: El servicio público X recibió el 31 de diciembre de 2016 materiales de oficina. A partir de la recepción de tales bienes tiene la obligación de pagarlos, y por ende, se considera financiado con los recursos contemplados en el subtítulo 22 “Bienes y Servicios de Consumo” del presupuesto del año 2016.

Si paga ese mismo día –hasta el 31 de diciembre- se dirá que este gasto se efectuó con cargo al subtítulo 22 del presupuesto 2016, pero si paga tales materiales el 2 de enero de 2017, entonces ese gasto si bien se considerará efectuado el año 2016, también se deberá incluir en el presupuesto del año 2017, pero bajo el concepto especial que agrupa todos los gastos que se devengaron y no pagaron al 31 de diciembre del año anterior: Subtítulo 34 Deuda Flotante.

Este concepto es necesario para entender la “Clasificación Por Grado De Afectación Presupuestaria” contenida en el Clasificador Presupuestario, que **corresponde a las instancias previas al devengamiento en la ejecución del presupuesto**, que las entidades públicas deberán utilizar e informar con el objeto de conocer el avance en la aplicación de los recursos presupuestarios. Estas son:

PREAFECTACIÓN: Corresponde a las decisiones que dan cuenta de intenciones de gasto y sus montos y que no originan obligaciones con terceros, tales como:

-identificación de iniciativas de inversión

-distribución regional de gastos

-procesos de selección

-solicitud de cotizaciones directas o a través de los sistemas de la Dirección de Compras y Contratación Pública, llamados a licitación y similares.

AFECTACIÓN: Corresponde a las decisiones que importan el establecimiento de obligaciones con terceros sujetos a los procedimientos de perfeccionamiento que, en cada caso, correspondan, tales como adjudicaciones de contratos o selección de proveedores de bienes y servicios comprendidos en convenios marco suscritos por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas.

COMPROMISO CIERTO: Corresponde a las decisiones de gasto que, por el avance en su concreción, dan origen a obligaciones recíprocas con terceros contratantes, tales como la emisión de órdenes de compra por la contratación del suministro de bienes o servicios o la ejecución de obras, según corresponda. Se incluyen en esta etapa las obligaciones de carácter legal y contractual asociadas al personal de planta y a contrata.

COMPROMISO IMPLÍCITO: Corresponde a aquellos gastos que por su naturaleza o convención, no pasan previamente por alguna de las etapas de afectación antes establecidas y se originan en forma simultánea al devengamiento, como es el caso de los servicios básicos, peajes, permisos de circulación de vehículos y similares.

De acuerdo a ello, si el gasto presupuestado llegó al 31 de diciembre en alguna de estas etapas, sin alcanzar la fase de devengamiento, para efectos presupuestarios el gasto no existió.

2. Por otra parte, si bien el presupuesto es anual, el DL 1263 se refiere a una categoría de gastos para la cual se considera un presupuesto a más de un año. Éstos son aquellos que recaen en los contratos de estudios para inversiones, de ejecución de obras y de adquisición de materiales y maquinarias, los cuales por su naturaleza pueden ser de larga data, y por ende, se autoriza a que se celebre para ser cumplidos o pagados en más de un año, pero no podrá pactarse el pago en un plazo que exceda de aquel en que se deba poner término a los mismos, en una forma distinta a la que resulte de relacionar los pagos con el avance efectivo de su ejecución, o cualquier otra forma de pago diferido, por cuanto ello equivaldría a contraer una deuda pública.

De este modo, la ley anual prevé el gasto global que involucran estos contratos para ese año, y luego, por medio de Decretos del Ministerio de Hacienda, o Resoluciones de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo, o Gobiernos Regionales cuando corresponda, se identifica

el proyecto de inversión específico que se financia y el gasto al que se pueden comprometer en los años siguientes, distribuyendo el monto global asignado.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
Dirección General de Obras Públicas
Agua Potable Rural (01,02)

PARTIDA : 12
CAPÍTULO : 02
PROGRAMA : 12

REF.: IDENTIFICA INICIATIVAS DE INVERSIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO.

SANTIAGO 19 ENE 2016

N° 8 /

VISTOS lo dispuesto en la Ley N° 20.882 y el Decreto de Hacienda N° 814, de 2003, que reglamenta el artículo 19 bis del D.L. N° 1.263, de 1975.

Sub-Título	Ítem Asig.	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
08		INGRESOS		73.602.058
	01	OTROS INGRESOS CORRIENTES		176.460
	02	Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		20.760
		Multas y Sanciones Pecuniarias		155.700
09		APORTE FISCAL		73.415.598
	01	Libre		73.415.598
15		SALDO INICIAL DE CAJA		10.000
		GASTOS		73.602.058
21		GASTOS EN PERSONAL	03	1.814.923
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	04	210.816
29		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		62.947
	03	Vehículos		29.064
	04	Mobiliario y Otros		3.114
	05	Máquinas y Equipos		10.380
	06	Equipos Informáticos		17.449
	07	Programas Informáticos		2.940
31		INICIATIVAS DE INVERSIÓN	05, 06, 07, 08	71.502.372
	02	Proyectos		71.502.372
	04	SERVICIO DE LA DEUDA		1.000
	07	Deuda Flotante		1.000
35		SALDO FINAL DE CAJA		10.000

MINISTERIO DE HACIENDA
OFICINA DE PARTES
RECEPCION

CONTRALORIA GENERAL
TOMA DE RAZON
20 ENE 2016
RECEPCION

B.I.P.	Denominación	Gastos Administrativos	Consultorias	Terrenos	Obras Civiles	Equipo-mento	Equipos	Vehiculos	Otros Gastos	Costo Anual
30369473-0	MEJORAMIENTO SISTEMA AGUA POTABLE RURAL VISVIRI	0	72.267	0	498.392	0	0	0	0	570.659
30130153-0	CONSTRUCCION SISTEMA DE AGUA POTABLE RURAL DE CARAMUCHO	0	35.329	0	243.709	0	0	0	0	279.048
30354089-0	CONSTRUCCION SISTEMA APR HIGUERITAS UNIDAS, COMUNA CIVALLE	0	61.236	0	422.336	0	0	0	0	483.575
30356575-0	AMPLIACION SISTEMA APR BELLAVISTA CERES, COMUNA DE LA SERENA	0	46.777	0	357.220	0	0	0	0	403.997
30388173-0	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE APR CAMPUSANO - LA ESTANGILLA, BUN	0	44.880	0	309.670	0	0	0	0	354.480
30365576-0	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SERVICIO DE APR CHOQUIL, MELIPILLA	0	76.269	0	329.653	0	0	0	0	406.982
30398523-0	CONSTRUCCION SERVICIOS A.P.R DE NIHUE MEDIO Y BAJO, COMUNA SAN PEDRO	0	37.163	0	256.295	0	0	0	0	293.458
30133964-0	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO SAPR PITRILUO, LAGO RANCO	0	72.252	15.152	498.282	0	0	0	0	585.686
30380082-0	CONSTRUCCION SERVICIO AGUA POTABLE RURAL ISLA CHIHUAPI, CALBUCO	0	44.740	0	308.552	0	0	0	0	353.292
TOTALES										3.730.237

Fuentes: Ley de Presupuesto 2016 y Decreto N° 8, de 2016, del Ministerio de Hacienda.

3. Enseguida, el presupuesto es una estimación de los recursos que se obtendrán en el año y los gastos que se deberán realizar, pero durante el año se presentan situaciones imprevisibles, por lo que la ley faculta al Ministro de Hacienda para que efectúe modificaciones a la estimación realizada en diciembre del año anterior, sujetándose a ciertas limitaciones establecidas principalmente en el Decreto de Flexibilidad Presupuestaria que dicta cada año el Ministerio de Hacienda y el artículo 4° de la Ley de Presupuestos (en

su versión 2017). Esto se conoce como el principio de flexibilidad presupuestaria.

Ello se entiende en un contexto en que las decisiones estratégicas del presupuesto nacional se encuentran centralizadas en el Ministerio de Hacienda, pero las decisiones operacionales del gasto específico se encuentran descentralizadas en los servicios públicos que están ejecutando los recursos para satisfacer las necesidades públicas, por ello, existe un set de reglas que permiten flexibilidad en la ejecución del presupuesto para Traspasos, incrementos, reducciones y otras modificaciones.

b) Los gastos deben destinarse a la finalidad para la cual fueron autorizados:

La jurisprudencia administrativa de la Contraloría ha señalado que los gastos que se autoricen con cargo a fondos públicos, sólo pueden emplearse para los objetivos y situaciones expresamente contemplados en el ordenamiento jurídico.²⁰

Así, los recursos asignados por la ley de presupuestos sólo pueden destinarse a financiar aquello que satisfaga la necesidad específica para la cual fue autorizado, lo cual se podrá encontrar en la Constitución, en la ley que establezca las funciones del servicio o en otras normas complementaria, y especialmente en las glosas presupuestarias asociadas al gasto, las cuales precisan el destino que debe dársele al mismo y tienen rango de ley.

En todo caso, tal como lo señaló la Contraloría en el dictamen N° 14.880, de 2010, la normativa del Clasificador Presupuestario, en ningún caso constituye una fuente sustantiva de facultades para los órganos públicos, las que sólo pueden ser establecidas por la Constitución Política de la República y las leyes, conforme con lo prescrito en los artículos 6° y

²⁰Entre otros, los DICTÁMENES N°s. 15.010 y 50.611, ambos de 2009 y 14.880, de 2010.

7° de la Carta Fundamental²¹, ya que dicho Clasificador tiene por objeto esencial desagregar y definir el contenido de los conceptos de ingresos y gastos que deberán observar todos los organismos del sector público para la ejecución presupuestaria e información mensual pertinente.

c) Imputación Presupuestaria:

Todo acto que implique un desembolso debe consignar la ubicación presupuestaria de la fuente de financiamiento que lo respalda, imputación que, a su vez, tiene que atender a la naturaleza del gasto.²²

Ello deriva de que artículo 100 de la Constitución Política indica que las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedida por autoridad competente, **en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto.** Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

Asimismo, el artículo 56 de la ley N° 10.336, prescribe que todo pago de fondos públicos que se efectúe con cargo al Presupuesto o a leyes especiales, se hará por medio de decreto supremo o, cuando una ley expresamente lo autorice, por resolución, girado contra las respectivas Tesorerías y expedido, ya directamente a la orden del acreedor o de un empleado pagador. **Los decretos o resoluciones de pago deberán precisamente indicar el ítem del Presupuesto o la ley especial a que deben imputarse** –de acuerdo al Clasificador Presupuestario-.

²¹ DICTÁMENES N°s. 7.241, de 2007; 60.469, de 2008, y el oficio N° 15.010, de 2009, todos de la Contraloría General.

²²DICTAMEN N° 85.940-2013, de la Contraloría General de la República.

d) Los Gastos de la Ley de Presupuestos Corresponden al Monto Máximo Autorizado por Concepto:

Finalmente, señalamos que, por regla general, los gastos establecidos en la ley de presupuestos (o modificados por decreto según vimos anteriormente) no podrán exceder el monto máximo autorizado.

La excepción está dada en el artículo 28 del DL 1263 que se refiere a los Gastos Excedibles: “El Ejecutivo podrá ordenar pagos, excediéndose de las sumas consultadas en los rubros correspondientes, en los casos que a continuación se indican:

- 1.- Para el cumplimiento de sentencias ejecutoriadas dictadas por autoridad competente.
- 2.- Para devolver impuestos, contribuciones y derechos que el Estado deba reintegrar por cualquier causa.
- 3.- Para atender el servicio de la deuda pública.
- 4.- Para pago de jubilaciones, pensiones y montepíos y, en general, gastos de previsión social.

Los excesos a que se refiere el inciso precedente, deberán ser financiados con reasignaciones presupuestarias o con mayores ingresos.”

Cabe precisar que tales reasignaciones o mayores ingresos requerirán de una modificación presupuestaria posterior mediante decreto del Ministerio de Hacienda, lo cual es otra manifestación de la Flexibilidad Presupuestaria.

CONCLUSIONES

El presupuesto público es un instrumento de programación del trabajo de los gobiernos que permite realizar un seguimiento del proceso de administración de las finanzas públicas, y exigir la correspondiente rendición de cuentas a las autoridades.

En este sentido, el sistema presupuestario del Sector Público chileno es la primera y principal aproximación que debe haber a la materia, ya que si bien excluye a las entidades de educación superior, a las empresas públicas, y sólo fija normas generales para las municipalidades, comprende el presupuesto institucional de la mayor cantidad de servicios públicos, los que en su conjunto, conforman el Presupuestos del Sector Público que se aprueba en la Ley de Presupuestos de cada año.

Aunque el presupuesto es anual, en el transcurso del año han entrado en vigencia leyes que crean o reestructuran entidades públicas, como el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio que entró en funcionamiento a dos meses de la ley de presupuestos del 2018, generando incertidumbre el hecho que en una materia tan regulada se actúe con cierta improvisación y falta de previsión de los efectos que provocan estos cambios.

Por su parte, podemos concluir que las principales características de este sistema son las siguientes:

- Tiene por finalidad establecer el conjunto de normas sobre el uso y destino que se dará a los recursos que se estima que se va a disponer en el año siguiente.
- El Ejecutivo es el que establece las prioridades a las que se destinarán los recursos.
- Los recursos son puestos a disposición de los servicios públicos para que entreguen a la ciudadanía los bienes y servicios que requieren del

Estado, conforme a las prioridades previamente establecidas para ese año.

- Dado que el presupuesto anual puede tener implicancias que trascienden al mediano y largo plazo, los ingresos y gastos también se proyectan a mediano plazo (3 años).
- Las principales diferencias entre el presupuesto de corto plazo (ley de presupuestos) y el de mediano plazo (3 años) son:

-Finalidad: El proyecto anual anuncia los compromisos de la autoridad, en tanto que la estimación a 3 años, corresponde al cálculo, en base a la información disponible “hoy”, de los recursos que existirán en el futuro, para compatibilizar y programar los compromisos vigentes y pendientes.

-Estabilidad: Si bien ambos instrumentos son modificables, el de mediano plazo es esencialmente alterable.

El programa de mediano plazo comprende previsiones de Ingresos y Gastos que se deberán financiar y una estimación del Balance Estructural del Sector Público, también denominado Balance Cíclicamente Ajustado.

Luego, el Balance Estructural se conforma sobre la base de una Regla fiscal que consiste en que el nivel de gasto público que se fijará para cada año, dependerá de los ingresos estructurales del Fisco.

Los Ingresos Estructurales corresponden a la estimación de los ingresos permanentes del Fisco en el mediano plazo, para luego proyectar un nivel de gasto coherente con los mismos. Así, dados los Ingresos Estructurales y el gasto comprometido, se estima el Balance Estructural, que muestra la situación del Fisco en una perspectiva de mediano plazo.

Sólo para efectos explicativos, podemos concluir con una idea simplificada mediante un ejemplo cotidiano: si una familia modelo adoptara este concepto, significaría que sus gastos corrientes como alimento, luz, agua, calefacción, transporte, colegiaturas, etc., los financia con los ingresos

que recibe mensualmente de forma estable, y si tiene excedentes, los invertiría en adquirir una segunda vivienda o en un viaje a un lugar exótico. Por su parte, si producto de un proyecto extraordinario tiene un incremento en sus ingresos o recibe una herencia, no sería recomendable que destinara esos fondos a incrementar sus gastos permanentes, sino que los ahorre para poder enfrentar coyunturas como una enfermedad costosa, o los estudios de los hijos a futuro. Pues bien, el incremento de ingresos por un proyecto extraordinario o la herencia, son ingresos transitorios, como lo son los que se perciben cuando sube el precio del cobre, y las coyunturas pueden ser las catástrofes naturales o una crisis económica internacional.

Enseguida, para poder aplicar la regla fiscal, el gobierno establece una meta fiscal, que corresponde a un compromiso de adoptar las medidas para que los gastos que programe y ejecute sean tales que se alcance un superávit, es decir, ahorros, o se disminuya un déficit existente.

Al respecto, la regla fiscal ha sido ampliamente difundida y apoyada a nivel doctrinario, y útil para mejorar la confianza internacional en el país, pero en el último tiempo se advirtió un cambio de lenguaje: en su origen, la meta fiscal se planteaba en términos positivos de alcanzar un superávit estructural, en tanto que hoy consiste en disminuir el déficit del balance estructural en un porcentaje del PIB anual, previamente establecido.

A su vez, debido a que la meta fijada por el gobierno no se cumplió por diversas causas esbozadas en el cuerpo del texto, se comenzó a acentuar el déficit efectivo y estructural, no obstante, éste aún no se ha profundizado al nivel que desencadene efectos negativos de forma significativa, pero sí ha mostrado una tendencia que se debería revertir.

En vista de los hechos, podemos concluir que la meta fiscal es sólo una declaración de un compromiso, que en la medida que se cumple fomenta la credibilidad de los agentes económicos en las finanzas públicas chilena, pero comienza a mermarla cuando se generan cambios en la misma.

Respecto de las perspectivas a futuro, debemos considerar que si bien en el pasado se concebía ampliamente el rol subsidiario del Estado, actualmente las exigencias de la ciudadanía requieren que éste intervenga y se involucre activamente, lo que conlleva un crecimiento del mismo que deviene en un mayor gasto, teniendo un impacto significativo en la formulación del presupuesto y el cumplimiento de la regla fiscal.

Por su parte, el Consejo Fiscal Asesor, organismo técnico asesor del Ministerio de Hacienda en estas materias, posee brechas de mejoras en cuanto a su funcionamiento e institucionalidad, por ejemplo, que se cree por ley, establecer en esa norma los requisitos de nombramiento de los consejeros, causales de cesación del cargo, inhabilidades y robustecer sus facultades y oportunidad de funcionamiento, siendo sus conclusiones vinculantes. Con todo, en mayo de 2018 vimos algunos avances del ejecutivo en la materia.

Luego, todos los instrumentos analizados se ponen a prueba en la etapa de ejecución del presupuesto, así, se observa la complejidad de que, como el presupuesto es una estimación de los ingresos y gastos que se deberán realizar en el año, en esta instancia se presentan situaciones que no se previeron, por lo que el Ministro de Hacienda puede modificar el presupuesto previamente aprobado.

En este contexto, aunque el Ministerio de Hacienda debe ejercer esta facultad con sujeción a la ley, cabe notar que dicha Secretaría de Estado es una autoridad con la capacidad de modificar el presupuesto de todos los servicios públicos centralizados, descentralizados y autónomos, y aún los otros poderes del Estado, múltiples veces durante el año calendario, con limitaciones específicas que el mismo se impone en un decreto establecido el año anterior y las señaladas en el artículo 4° de la ley de presupuestos (2017).

Así, tiene la potestad de incrementar, reducir, o reasignar los recursos anuales de dichas instituciones, y además de determinar cuáles gastos se le propondrá al Congreso para el año siguiente.

Por lo anterior, podemos concluir que luego de la aprobación de la ley, continúa el debate de qué se financiará y qué no se financiará, pero esta vez al interior de la administración pública, mediante decretos de flexibilidad presupuestaria.

La motivación que subyace a las modificaciones presupuestarias posee un estándar de transparencia inferior al de la discusión de la ley, ya que el decreto de flexibilidad presupuestaria sólo fija tipos de modificaciones, pero no regula la forma en que se decidirá la procedencia de éstas. Cabe anotar que al final del día es una ley que se modifica por una norma de menor rango.

De acuerdo a ello, queda pendiente estudiar los efectos positivos y negativos de al menos las siguientes transformaciones al sistema: 1) que las normas de modificaciones presupuestarias sean aprobadas por el Congreso junto con la Ley de Presupuestos y no por el Ministerio de Hacienda; 2) que se regule la facultad del Ministerio de Hacienda respecto de la motivación para incrementar un gasto o reducir otro, con la debida publicidad y transparencia; 3) reglamentar el artículo 4° de la ley de presupuestos (2017) que aporte claridad a esa norma.

En otro orden de consideraciones, al analizar el funcionamiento de los servicios públicos, se puede advertir que una tarea complejamente técnica como la ejecución del presupuestos, pero que tiene un impacto general en la administración pública, ha sido dejada casi exclusivamente en las oficinas de finanzas, en circunstancias que se requiere un equipo multidisciplinario que esté persistentemente involucrado en la dinámica presupuestaria, por lo que es necesario que los departamentos jurídicos de los servicios públicos se especialicen en la materia.

Finalmente, si bien poseemos una institucionalidad presupuestaria ordenada y reconocida, siempre hay posibilidades de autocrítica y mejora, ya que los agentes económicos tomarán decisiones en base a la información entregada por el gobierno, pero en dichas decisiones no se seguirá ciegamente las proyecciones gubernamentales, sino que se complementarán con información que otros órganos o instituciones aporten sobre la situación del país, información que será de mayor calidad, en la medida que la profesión jurídica involucre activamente.

BIBLIOGRAFÍA

NORMAS JURÍDICAS CHILENAS

- 1) DECRETO N° 100, de 2005. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980.
- 2) DECRETO LEY N° 1263, de 1975. Ministerio de Hacienda. Ley de Administración Financiera del Estado.
- 3) LEY N° 20.128. Ministerio de Hacienda. Sobre Responsabilidad Fiscal.
- 4) LEY N° 10.336. Ministerio de Hacienda. Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.
- 5) LEYES DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO. Años 2016 y 2017. Ministerio de Hacienda.
- 6) INSTRUCCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2017. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- 7) DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 35, DE 2017. Ministerio de Educación. Fija plantas de personal del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural

DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 8) 7.241, de 2007
- 9) 60.469, de 2008

- 10) 15.010 y 50.611, de 2009
- 11) 14.880, de 2010
- 12) 85.940, de 2013
- 13) 28.896, de 2014

INFORMES OFICIALES

- 14) **POLÍTICA DE BALANCE ESTRUCTURAL: RESULTADOS Y DESAFÍOS TRAS SEIS AÑOS DE APLICACIÓN EN CHILE**, Estudios de Finanzas Públicas, Diciembre 2006, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/594/articles-23028_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]
- 15) **COMPROMISOS FISCALES Y LA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL**, Estudios de Finanzas Públicas, Mayo 2007, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21645_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]
- 16) **INFORME DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2006-2015**, Agosto 2016, DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/594/articles-149501_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]
- 17) **INFORME DE POLÍTICA MONETARIA**, Septiembre de 2016, Banco Central. Pág. 34. >http://www.bcentral.cl/documents/20143/32019/bcch_archivo_167603_es.pdf/8cf18de4-529d-789e-51ea-819053fa1fa5< [Consulta en línea 27-05-2018]
- 18) **INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS**, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, Octubre 2016. DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/597/articles-152550_doc_pdf.pdf< [Consulta en línea 27-05-2018]

- 19) REPORTE TRIMESTRAL DE DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL. Diciembre de 2017. DIPRES. >http://www.dipres.gob.cl/598/articles-172483_doc_pdf.pdf <[Consulta en línea 27-05-2018]
- 20) ACTAS DEL CONSEJO FISCAL ASESOR. ><http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-21997.html> < [Consulta en línea 27-05-2018]

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- 21) BENAVIDES PAULA, MARCEL MARIO, TOKMAN MARCELO, VALDÉS RODRIGO. Balance Estructural, la base de la nueva regla de política fiscal chilena. Diciembre 2001. >https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/DGFIP/3/material_docente/bajar?id_material=553982 < [Consulta en línea 27-05-2018]
- 22) CORBO VITTORIO. La importancia de la responsabilidad fiscal. Prensa. Opinión. El Mercurio, 3 de julio de 2016. > <https://www.cepchile.cl/la-importancia-de-la-responsabilidad-fiscal/cep/2016-07-04/100650.html> < [Consulta en línea 27-05-2018]
- 23) COSTA ROSANNA. Análisis de Fondo del Presupuesto 2017, Entrevista. Revista Libertad y Desarrollo, N° 277, Octubre de 2016 >http://lyd.org/wp-content/uploads/2017/03/Revista_277.pdf < [Consulta en línea 27-05-2018]
- 24) FILC GABRIEL Y SCARTASCINI CARLOS. Los Marcos De Mediano Plazo Y El Proceso Presupuestario En América Latina. CIPPEC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. ><http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Los-marcos-de-mediano-plazo.-Scartascini.pdf> < [Consulta en línea 27-05-2018]
- 25) MARCEL, MARIO. Los caminos a la Gobernabilidad Fiscal en América Latina. Revista internacional de presupuesto público, N° 37, julio-agosto 1998.

- 26) SANHUEZA GONZALO. Prensa, Economía y Negocios Online, artículo de Nicolás Durante Parra, de El Mercurio.
><http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462187>
< [Consulta en línea 27-05-2018]

SITIOS WEB OFICIALES

- 27) Ministerio de Hacienda.
><http://www.hacienda.cl/especiales/presupuesto/etapas-de-elaboracion.html><. [Consulta en línea 27-05-2018]
- 28) Congreso Nacional. Cámara de Diputados.
><https://www.camara.cl/camara/media/presupuesto/2016/tramitacion.pdf>< [Consulta en línea 27-05-2018]

ANEXO 1

PARTIDA PRESUPUESTARIA	CAPÍTULO PRESUPUESTARIO (Servicio Público)
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE	Presidencia De La República De Chile
CONGRESO NACIONAL:	Senado Cámara de Diputados Biblioteca del Congreso Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias
PODER JUDICIAL:	Poder Judicial Corporación Administrativa del Poder Judicial Academia Judicial
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Contraloría General De La República
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	Servicio de Gobierno Interior Oficina Nacional de Emergencia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Agencia Nacional de Inteligencia Subsecretaría de Prevención del Delito Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol Subsecretaría del Interior Carabineros de Chile Hospital de Carabineros Policía de Investigaciones de Chile Gobiernos Regionales (15)
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales Dirección de Fronteras y Límites del Estado Instituto Antártico Chileno Agencia de Cooperación Internacional de Chile

**MINISTERIO DE
ECONOMÍA, FOMENTO Y
TURISMO**

Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño
Servicio Nacional del Consumidor
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
Corporación de Fomento de la Producción
Instituto Nacional de Estadísticas
Fiscalía Nacional Económica
Servicio Nacional de Turismo
Servicio de Cooperación Técnica
Comité Innova Chile
Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera
Instituto Nacional de Propiedad Industrial
Subsecretaría de Turismo
Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento

**MINISTERIO DE
HACIENDA**

Secretaría y Administración General
Dirección de Presupuestos
Servicio de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas
Servicio de Tesorerías
Dirección de Compras y Contratación Pública
Superintendencia de Valores y Seguros
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Dirección Nacional del Servicio Civil
Unidad de Análisis Financiero
Superintendencia de Casinos de Juegos
Consejo de Defensa del Estado

**MINISTERIO DE
EDUCACIÓN**

Subsecretaría de Educación
Superintendencia de Educación
Agencia de Calidad de la Educación
Subsecretaría de Educación Parvularia
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Comisión Nacional de Investigación Científica y
Tecnológica
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Consejo de Rectores
Consejo Nacional de Educación
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

**MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS**

Secretaría y Administración General
Servicio de Registro Civil e Identificación
Servicio Médico Legal
Gendarmería de Chile
Subsecretaría de Derechos Humanos
Servicio Nacional de Menores
Defensoría Penal Pública

**MINISTERIO DE DEFENSA
NACIONAL**

Ejército de Chile
Organismos de Salud del Ejército
Organismos de Industria Militar Armada de Chile
Dirección General del Territorio Marítimo
Dirección de Sanidad Fuerza Aérea de Chile
Organismos de Salud de la FACH
Dirección General de Movilización Nacional
Instituto Geográfico Militar
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile
Dirección General de Aeronáutica Civil
Servicio Aerofotogramétrico de la FACH
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas
Subsecretaría de Defensa
Estado Mayor Conjunto

**MINISTERIO DE OBRAS
PÚBLICAS**

Secretaría y Administración General
Dirección General de Obras Públicas
Dirección General de Aguas
Instituto Nacional de Hidráulica
Superintendencia de Servicios Sanitarios

**MINISTERIO DE
AGRICULTURA**

Subsecretaría de Agricultura
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Instituto de Desarrollo Agropecuario
Servicio Agrícola y Ganadero
Corporación Nacional Forestal
Comisión Nacional de Riego

**MINISTERIO DE BIENES
NACIONALES**

Subsecretaría de Bienes Nacionales

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	<p>Subsecretaría del Trabajo Dirección del Trabajo Subsecretaría de Previsión Social Dirección General de Crédito Prendario Servicio Nacional de Capacitación y Empleo Superintendencia de Seguridad Social Superintendencia de Pensiones Instituto de Previsión Social Instituto de Seguridad Laboral Caja de Previsión de la Defensa Nacional Dirección de Previsión de Carabineros de Chile</p>
MINISTERIO DE SALUD	<p>Fondo Nacional de Salud Instituto de Salud Pública de Chile Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud Subsecretaría de Salud Pública Subsecretaría de Redes Asistenciales Superintendencia de Salud Servicios de Salud (29) Programa Contingencias Operacionales Hospital Padre Alberto Hurtado Centro de Referencia de Salud Maipú Centro de Referencia de Peñalolén Cordillera Oriente</p>
MINISTERIO DE MINERÍA	<p>Secretaría y Administración General Comisión Chilena del Cobre Servicio Nacional de Geología y Minería</p>
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	<p>Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo Parque Metropolitano Serviu (15)</p>
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	<p>Secretaría y Administración General de Transportes Subsecretaría de Telecomunicaciones Junta de Aeronáutica Civil</p>
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	<p>Secretaría General de Gobierno Consejo Nacional de Televisión</p>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	Subsecretaría de Servicios Sociales Fondo de Solidaridad e Inversión Social Instituto Nacional de la Juventud Corporación Nacional de Desarrollo Indígena Servicio Nacional de la Discapacidad Servicio Nacional del Adulto Mayor Subsecretaría de Evaluación Social
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	Secretaría General de la Presidencia de la República
MINISTERIO PÚBLICO	Ministerio Público
MINISTERIO DE ENERGÍA	Subsecretaría de Energía Comisión Nacional de Energía Comisión Chilena de Energía Nuclear Superintendencia de Electricidad y Combustibles
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	Subsecretaría del Medio Ambiente Servicio de Evaluación Ambiental Superintendencia del Medio Ambiente
MINISTERIO DEL DEPORTE	Subsecretaría del Deporte Instituto Nacional de Deportes
MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género
SERVICIO ELECTORAL	Servicio Electoral