

Gestión Pública, implementación de estrategias y presupuesto. El caso del Servicio de Impuestos Internos chileno

Miguel Ángel Cornejo Rallo

Departamento de Gobierno y Gestión Pública
Universidad de Chile
mcornejo@uchile.cl

Resumen

Este artículo analiza la relación entre estrategias y presupuesto. Se presenta la discusión teórica sobre si es posible que los organismos públicos puedan utilizar el presupuesto como instrumento para implementar estrategias y su forma de hacerlo. Utilizando el caso del Servicio de Impuestos Internos se evidencia la alineación exitosa de estrategias con el presupuesto de esta organización. Sus dos grandes estrategias, correspondientes a tecnologías de información y recursos humanos demuestran una estrecha relación con sus respectivos presupuestos durante los respectivos años de implementación. Se concluye que los directivos públicos deben vincular sus presupuestos con las estrategias a implementar aun cuando los presupuestos tengan un periodo de vigencia y ejecución anual.

Palabras clave: gestión pública; planificación; estrategias; presupuesto.

PUBLIC MANAGEMENT, STRATEGY IMPLEMENTATION AND BUDGET, THE CASE OF THE SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

Abstract

This article analyzes the relationship between strategies and budget. It presents the theoretical discussion regarding the possibility that Public Agencies may use the budget as a means of implementing strategies, as well as the way to do it. The article takes the case of the Servicio de Impuestos Internos, which shows a successful alignment of this organization's strategies and its budget. Its two major strategies -information technology and human resources- show a close link with their respective budgets during the corresponding years of implementation. It concludes that the public managers should link their budgets to the strategies to be implemented, even though budgets have a yearly period of validity and implementation.

Keywords: public management; planning; strategies; budget.

Introducción

Existe una ardua discusión en la literatura respecto de cómo implementar exitosamente las estrategias de las organizaciones (Neilson, Martin y Powers 2008; Mankins y Steele, 2005; Kaplan y Norton, 2005) y cómo utilizar el presupuesto en dicho proceso (Bower y Gilbert, 2007; Mankins y Steele, 2006; Kaplan y Norton, 2005). Esta discusión también está presente en el sector público (Osborne y Plastrik, 2003). En un estudio reciente, Sotelo (2008) analiza la relación entre planificación y presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Debido a los problemas de los organismos públicos para vincular la planificación con sus presupuestos plantea tres caminos para evaluar dicha relación. El primero es reducir las expectativas y no exigirle al presupuesto una dimensión estratégica. El segundo es insistir en el perfeccionamiento de los instrumentos y mantener la pretensión de un sistema consistente y con un fuerte alineamiento. El tercer camino es reconocer que no es posible un alineamiento fuerte entre planificación estratégica y presupuesto pero que se debe tratar de avanzar en establecer dispositivos que permitan diálogos fructíferos entre ellos. Obviamente, la discusión está completamente abierta.

¿Es posible utilizar el presupuesto para implementar estrategias en los organismos públicos? Si ello es así, ¿cómo deben hacerlo los directivos públicos? Esta discusión es especialmente relevante en el caso chileno. Durante los últimos quince años las ideas sobre la planificación estratégica han estado presentes en la discusión sobre la modernización de la gestión pública. Hoy gran parte de sus herramientas están incorporadas en la gestión de las instituciones públicas. Casi todos los organismos han definido una misión y una visión, más allá del mandato legal establecido. A través de un sistema de presupuestos por resultados (DIPRES, 2005) las agencias públicas, en la formulación de su presupuesto anual, deben establecer *objetivos estratégicos* vinculados a prioridades gubernamentales; deben además identificar los *productos estratégicos*, sean bienes o servicios, que les permiten alcanzar sus objetivos y deben además identificar a sus clientes, usuarios y/o beneficiarios. Finalmente deben especificar el nivel de presupuesto y las acciones a realizar para generar sus productos. Para evaluar su desempeño, las instituciones deben establecer indicadores respecto

de sus actividades, los que pueden medir aspectos de eficacia, eficiencia, economía o calidad de servicio. Los resultados de la operación y gestión deben presentarse en un documento denominado “Balance de Gestión Integral”, cuyo formato y contenido es similar para todas las instituciones públicas. Uno de los aspectos relevantes de este sistema es que, al menos formalmente, vincula los objetivos y productos estratégicos al presupuesto de la institución.

Este artículo analiza si los organismos públicos pueden utilizar el presupuesto para implementar estrategias y cómo debieran hacerlo. Utilizando el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) se muestra cómo es posible alinear exitosamente las estrategias con el presupuesto institucional. Específicamente, se presentan las estrategias de tecnologías de información (TI) y de recursos humanos y su alineación con sus respectivos presupuestos.

En la primera sección se presenta la discusión de la literatura sobre la planificación estratégica en gestión pública, la importancia de la implementación de las estrategias y el papel del presupuesto en ello. En la sección dos se presenta el caso del SII en la implementación de estrategias y la alineación con su presupuesto. Finalmente se presentan las conclusiones y desafíos que presenta el estudio.

1.- Planificación Estratégica, Implementación y Presupuesto

Existe una larga tradición de aplicación y estudio de la planificación estratégica en el sector público. Los primeros estudios formales aparecen a principios de los años ochenta (Eadie, 1983). Durante esa década se reseñaron diversos casos de aplicación de planificación estratégica en agencias públicas (Eadie y Steinbacher, 1985; Bryson y Roering, 1988) y se desarrolló una vasta literatura al respecto. Un texto clásico en esta materia es el de Bryson (2004). Con una primera edición de fines de los ochenta, el autor aplica y ajusta la metodología de la planificación estratégica al sector público. Específicamente, aborda cómo clarificar la misión organizacional, cómo analizar el entorno e identificar oportunidades y amenazas, cómo proponer estrategias, implementarlas y evaluar el proceso. Otro texto de similar naturaleza es el de Koteen (1989).

La planificación estratégica se convirtió en una de las más importantes innovaciones introducidas a la gestión pública (Stokes, 1994; Stokes y Wechsler, 1995) tanto a nivel nacional como municipal (Poister y Streib, 2005).

En los últimos años, las investigaciones se han centrado en describir y explicar la relación entre la planificación y el desempeño de las organizaciones públicas. A principios de la década Boyne (2001) señalaba que si bien los resultados de las investigaciones sobre los efectos positivos de la planificación en la gestión de empresas eran bastante claros, los estudios empíricos no eran capaces de resolver preguntas claves como bajo qué circunstancias la planificación funciona; qué elementos de la planificación son los más importantes; qué tan fuerte es el efecto de la planificación sobre el rendimiento y qué aspectos de éste son afectados por la planificación. Todas estas cuestiones sugerían, según el autor, que era necesario ser cauteloso al extrapolar los efectos positivos de la planificación al sector público.

Estudios posteriores han abordado estas cuestiones. Boyne y Gould-Williams (2003) desarrollaron un modelo estadístico para evaluar el impacto de la planificación en el desempeño organizacional. El modelo consideró cinco variables explicativas: el grado de análisis organizacional, el grado de análisis del ambiente, el número de objetivos de rendimiento, la existencia formal de los planes de acción para mejorar los servicios y las actitudes del personal que participa en el proceso de planificación. El estudio mostró que el desempeño de la organización está claramente relacionado con las actitudes favorables hacia el proceso de planificación, pero negativamente relacionado con el número de objetivos que se establecen, y que en conjunto, los resultados son consistentes con un pequeño efecto positivo de la planificación en el desempeño de las organizaciones públicas. Estudios similares han continuado esta discusión (Andrews, Boyne, Law, Walker, 2008; Boyne y Chen, 2006; Meier, O'Toole, Boyne y Walker, 2006) con resultados similares.

Otra línea de investigación aborda el contenido de las estrategias que pueden utilizar las organizaciones públicas a través de matrices que vinculan tanto la posición estratégica que pueden tener como las acciones estratégicas que pueden

desarrollar desde sus posibles posiciones (Andrews, Boyne y Walker, 2006; Boyne y Walker, 2004).

1.1 IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS

A pesar de la importancia y solidez con que la planificación estratégica ha permeado la gestión pública existen visiones críticas sobre su impacto. Osborne y Plastrik (2003: 36) plantean que “en la administración pública, la planificación estratégica suele ser un ejercicio etéreo cuyo único fin es obligar a los gestores a definir sus objetivos en ausencia de unos sistemas de gestión que lo hagan”.

Diversos autores señalan que esto también sucede en el mundo de la gestión de negocios. Por ejemplo Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2003) explican los efectos negativos de las premisas en que se basa la planificación estratégica formal. Las estrategias deben provenir de un proceso controlado, consciente y separado en etapas; la responsabilidad por ese proceso descansa en el directivo superior y como resultado del mismo, las estrategias aparecen completamente acabadas, listas para ser aplicadas. Cuál es el efecto de estas premisas. La planificación estratégica genera planes, no estrategias. Este punto es destacado por Mankins y Steele (2006), quienes señalan que en muchos casos la planificación estratégica no influye realmente en la estrategia de las compañías por dos factores: los procesos son anuales y muy a menudo están enfocados en unidades de negocios individuales. Esto es contrario a las dinámicas reales de las compañías donde los ejecutivos deben tomar decisiones estratégicas independientemente de las fechas del calendario y que además afectan distintos niveles organizacionales.

Montgomery (2008) plantea la necesidad de cambiar el enfoque vigente sobre la estrategia y el proceso de planificación estratégica. Para la autora, actualmente se observa a la estrategia como un conjunto de soluciones que permiten a una organización obtener una ventaja competitiva sustentable en el largo plazo y debiera verse como un proceso dinámico cuya meta es la creación de valor. Asimismo, el rol del directivo máximo o CEO debe reposicionarse, él es el estratega en jefe y su trabajo no puede tercerizarse en consultores de estrategia. Debe cambiarse la visión de la estrategia como un plan inmutable que se deriva de un ejercicio

analítico por un proceso orgánico adaptativo, holístico y abierto; en consecuencia ya no debe entenderse la planificación estratégica como un periodo intenso de elaboración seguido como un periodo prolongado de implementación sino como un proceso de todos los días, continuo y sin fin.

En esta discusión, uno de los tópicos más relevantes sobre el impacto de la planificación estratégica es aquella que distingue entre formulación e implementación de las estrategias. Aunque algunos autores han puesto el énfasis en la formulación (Collis y Rukstad, 2008), gran parte del debate se ha desarrollado respecto de la implementación o ejecución de las estrategias. Kaplan y Norton (2005) señalan que la capacidad de ejecutar una estrategia es más importante que la calidad de la estrategia en sí; Neilson, Martin y Powers (2008) plantean que una estrategia brillante puede mejorar el desempeño global de una compañía sólo con una ejecución sólida de la misma. Mankins y Stelle (2005) se plantean cómo convertir una gran estrategia en un gran desempeño.

¿Cómo lograr una adecuada ejecución de la estrategia? Las propuestas son diversas. Por ejemplo, Neilson, Martin y Powers (2008) ponen el énfasis en cuatro pilares organizacionales: los derechos de decisión, los flujos de información, la alineación de incentivos y los cambios en las estructuras. Señalan que para que una organización sea eficaz en la implementación de su estrategia todos deben tener una idea clara de las decisiones y acciones por las que son responsables. Esto es especialmente válido en grandes organizaciones. Además, la información importante debe fluir rápidamente entre los distintos niveles organizacionales, y que una vez tomadas, las decisiones rara vez se discuten y los empleados de línea y terreno normalmente cuentan con la información que necesitan para comprender cómo sus decisiones cotidianas impactan en los resultados finales.

Kaplan y Norton (2005) plantean un esquema distinto pero con énfasis similares. Se refieren a organizaciones focalizadas en la estrategia que siguen cinco principios:

1. Traducen la estrategia a términos operativos, es decir, cuentan con un marco que les permite comunicar una estrategia en forma coherente y clara, en otras palabras, ponen énfasis en el hecho de que no se puede aplicar una estrategia que no se puede describir.

2. Alinean la organización con la estrategia. Se trata de que los directivos sobrepasen las barreras funcionales o silos organizacionales con temas y prioridades estratégicas que llevan un mensaje y unas prioridades coherentes a distintas unidades de la organización. Esto significa que no es necesario tener organigramas nuevos.
3. Hacen que la estrategia sea el trabajo diario de todo el mundo. Las organizaciones focalizadas en la estrategia necesitan que todos los empleados comprendan la estrategia y realicen su trabajo diario de forma que contribuya a su éxito. Para lograr que los funcionarios internalicen las estrategias y orienten su trabajo a la consecución de estas es clave el acceso a la información y la comunicación desde arriba hacia abajo. Otro elemento clave para cumplir con este principio es vincular las compensaciones o recompensas a la estrategia y sus objetivos.
4. Hacen de la estrategia un proceso continuo. Una noción esencial de las organizaciones focalizadas es que la estrategia debe ser gestionada, y uno de los principales instrumentos para ello es el presupuesto. Estas organizaciones requieren dos tipos de presupuestos: un presupuesto estratégico y un presupuesto operativo. Por qué la distinción. Porque las iniciativas estratégicas y sus proyectos asociados requieren recursos, al igual que las operaciones normales de la organización.
5. Movilizan el cambio mediante el liderazgo de los directivos. Para lograr que las organizaciones se focalicen en la estrategia se requiere la participación activa de todos los directivos. Normalmente, las estrategias introducen cambios en las distintas dimensiones de una organización: las estructuras, el personal, los sistemas de gestión. Todo ello requiere un gran trabajo de equipo para la coordinación, requiere energía, atención y concentración. Sin ello, el cambio no tendrá lugar, la estrategia no se aplicará y los resultados no se obtendrán.

Estos principios están íntimamente vinculados a las ideas de Neilson, Martin y Powers (2008). Los principios 2, 3 y 4 se vinculan con los derechos de decisión y los flujos de información que se requieren en una organización para ejecutar una

estrategia; y los principios 2 y 3 tienen que ver con la alineación de incentivos y los cambios en las estructuras.

1.2 PRESUPUESTO E IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS

Es fácil reconocer la importancia del presupuesto para la gestión de los organismos públicos. Todas las instituciones requieren de recursos financieros para realizar sus tareas encomendadas y el presupuesto establece la estimación de los recursos con que se contará para un periodo dado y señala las áreas o ámbitos a que se destinan dichos recursos. Sanz (2001:161) señala que el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno ya que recorre todos sus componentes y está detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública.

Sin embargo, es más difícil reconocer al presupuesto de los organismos públicos como un instrumento para realizar una gestión estratégica de los mismos, y especialmente, un instrumento que permite ejecutar e implementar sus estrategias. Osborne y Plastrik (2003:60) destacan que en un proceso presupuestario tradicional las probabilidades de que el presupuesto de un organismo acabe reflejando sus objetivos y resultados son escasas.

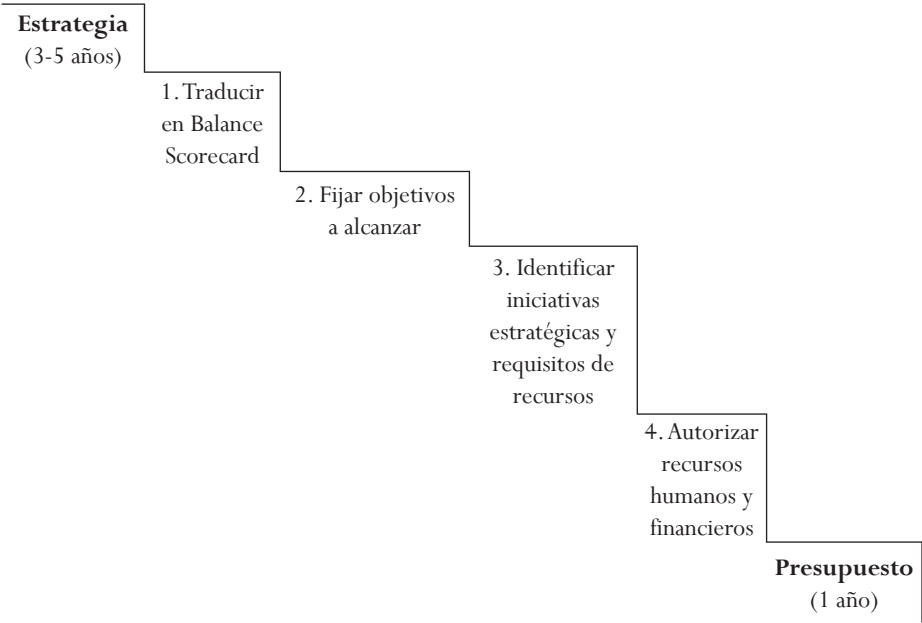
Un estudio reciente (Sotelo, 2008) analiza la relación entre planificación y presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados y plantea tres caminos para evaluar dicha relación. El primero es reducir las expectativas y no exigirle al presupuesto una dimensión estratégica. El segundo es insistir en el perfeccionamiento de los instrumentos y mantener la pretensión de un sistema consistente y con un fuerte alineamiento. El tercer camino es reconocer que no es posible un alineamiento fuerte entre planificación estratégica y presupuesto pero que se debe tratar de avanzar en establecer dispositivos que permitan diálogos fructíferos entre ellos.

Que el presupuesto permita implementar las estrategias no sólo es complejo en el mundo de la gestión pública. Kaplan y Norton (2005:303) señalan que “en la mayoría de organizaciones, el presupuesto tiene muy poca relación con la estrategia de la organización, con lo que la atención y las acciones de la dirección se

orientan a detalles operacionales a corto plazo, no a implementar la estrategia a largo plazo”.

¿Cómo lograr que el presupuesto permita implementar las estrategias? Kaplan y Norton (2005:311) proponen seguir un procedimiento de pasos descendentes. En primer lugar hay que traducir la estrategia en un *Balanced Scorecard*, definiendo los objetivos e indicadores estratégicos. En segundo lugar hay que fijar objetivos a alcanzar en fechas futuras concretas. Tercero, hay que identificar iniciativas estratégicas y requisitos de recursos que permitan alcanzar los objetivos fijados. Por último, hay que autorizar recursos humanos y financieros para las iniciativas estratégicas e incorporar estos al presupuesto anual.

Figura 1



Fuente: Kaplan y Norton (2005: 311)

Estos cuatro pasos permiten integrar el presupuesto a un proceso de planificación estratégica, generando dos grandes categorías de presupuestos, uno operacional y otro estratégico. El presupuesto operacional especifica los gastos continuados para mantener productos y servicios existentes, es decir, reflejan los gastos en los

que se espera incurrir para respaldar las operaciones. Como la gran base de productos, servicios y clientes, usuarios o beneficiarios son los existentes y se espera que persistan de periodo en periodo, gran parte de los recursos financieros de la organización estará reflejado en el presupuesto operacional.

Por su parte el presupuesto estratégico identifica qué nuevas operaciones se requieren; qué nuevas capacidades deben crearse; qué nuevos productos y servicios deben lanzarse, y a qué nuevos usuarios, segmentos o áreas debe servirse. En otras palabras, asigna recursos a iniciativas que son relevantes para la implementación de la estrategia y para alcanzar los objetivos estratégicos. Hax y Majluf (1996:133) especifican tres componentes de los fondos (presupuestos) estratégicos: Primero, las inversiones en activos tangibles. Por ejemplo, nueva maquinaria y herramientas, nuevos vehículos, oficinas, bodegas, etc. Segundo, los aumentos (o disminuciones) de capital de trabajo generado por compromisos estratégicos como nuevos productos o servicios, nuevos usuarios o segmentos o nuevas áreas de cobertura. Por último, los gastos de desarrollo, como investigaciones, consultorías u otros de similar naturaleza.

2. Presupuesto e Implementación de Estrategias: el caso del Servicio de Impuestos Internos chileno (SII)

2.1 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SII

El caso del SII y su proceso de modernización ha sido anteriormente estudiado (Martínez, 2002; Rodríguez, 1997), asimismo, su proceso de planificación estratégica se encuentra documentado y disponible, por lo que se puede acceder a varios de los textos de Planificación Estratégica desarrollados por la institución en estos años.

El análisis permite reseñar que a inicios de los años 90, el SII declaró como misión ser responsable de aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias

y de facilitar dicho cumplimiento. En base a esta misión se fijaron seis objetivos estratégicos:

1. Mejorar la eficiencia y productividad en el quehacer permanente del Servicio.
2. Promover el desarrollo profesional y personal de los funcionarios, su motivación y adhesión hacia el Servicio y cautelar el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la función pública.
3. Reducir los niveles de evasión y elusión tributaria.
4. Facilitar el cumplimiento tributario y mejorar los servicios al contribuyente.
5. Cautelar la equidad y exactitud jurídica en la aplicación de las leyes tributarias.
6. Fortalecer y desarrollar las capacidades del Servicio para cumplir su misión y ser un agente activo en el desarrollo de la economía del país.

Estos objetivos, y las diversas estrategias que se definieron para alcanzarlos, se tradujeron en un conjunto de proyectos de mejoramiento y/o desarrollo de las capacidades del Servicio, incluyendo la priorización y programación en el tiempo de los mismos, así como también de las áreas responsables de llevarlos a cabo. Para cada uno de los proyectos incluidos en el Plan Estratégico del Servicio se estableció una ficha detallada que explicaba principalmente los objetivos perseguidos, la persona responsable y el tipo de recurso requerido (personal, computadores, vehículos, asesorías, etc.).

Todo este proceso de planificación estratégica, fue encabezado por el Director, con la ayuda técnica y la coordinación de la Subdirección de Estudios. Cada revisión, que se efectuó aproximadamente una vez al año, implicó un análisis en cada área de la Dirección Nacional del Servicio, en la que participaban Subdirectores, Jefes de Departamento y sus equipos de trabajo. Ellos hacían observaciones, proponían actualizaciones y eliminaciones, las que eran analizadas y decididas en conjunto por el Director y los Subdirectores, dando origen a un proyecto preliminar del plan. La versión mejorada era llevada al conocimiento y análisis de los Directores Regionales, los que la discutían con sus Jefes de Departamentos y grupos especializados en sus unidades, enviando sus observaciones al Director

quien decidía su incorporación a una nueva versión. Tras este proceso iterativo, se concluía una versión definitiva.

La versión oficial del Plan Estratégico era dada a conocer repartiendo ejemplares impresos a todo el personal directivo, jefaturas, fiscalizadores y profesionales del Servicio. También, cuando hubo posibilidad técnica, el Plan Estratégico con todos sus detalles fue incorporado a Intranet, facilitando de ese modo que cualquiera que quisiera hacer observaciones o sugerencias a un proyecto en particular, escribiera un mail al jefe o encargado de proyecto. Con ello se esperaba facilitar la participación de todo el personal a través de sugerencias, comentarios u observaciones que eran recibidas directamente por los responsables de cada uno de los proyectos.

Por otra parte y para lograr que hasta el último funcionario conociera el plan y se identificara con él, se diseñaron talleres de capacitación específicos en el que interactivamente, con materiales que incluían videos y monitores que guiaban las discusiones, todos los funcionarios podrían conocer el plan, en qué consistía y cómo cada cual tenía algo que aportar a este respecto.

En este ámbito, cada Subdirector era responsable en su área, de definir y obtener los datos necesarios, tanto del ambiente interno como del externo, que eran requeridos para desarrollar, gestionar, controlar y evaluar su área. Esto mismo debían hacer los jefes de los proyectos de desarrollo definidos en el Plan Estratégico.

2.2 IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE TI Y PRESUPUESTO

Desde los inicios de los años 90, el SII dio una gran importancia a las TI en su proyecto de modernización. Para alcanzar el objetivo estratégico de *Facilitar el cumplimiento tributario y mejorar los servicios al contribuyente*, el SII definió una estrategia de adopción de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como base de sus operaciones internas y de su relación con los usuarios. Ya en el año 1993 adoptó el uso de tecnología abierta (Unix, TCP/IP) y bases de datos relacionales. Para el año 1995 definió el uso de internet como plataforma tecnológica estratégica de comunicación interna y con los contribuyentes. En octubre de ese año inaugura su sitio web (www.sii.cl). En 1997 realiza las primeras transacciones electrónicas, permitiendo la consulta vía internet de los resultados de la operación renta.

Para el año 1998, el SII establecía como prioridad incrementar y modernizar el uso de la tecnología computacional para apoyar el desarrollo de las labores en el Servicio y adecuar las estructuras organizacionales y físicas a formas y modalidades de realizar las tareas que consideren la incorporación de estas nuevas tecnologías. Asimismo se plantea como objetivo incentivar el uso de tecnologías informáticas por parte de los contribuyentes, que faciliten sus procedimientos tributarios, así como su fiscalización.

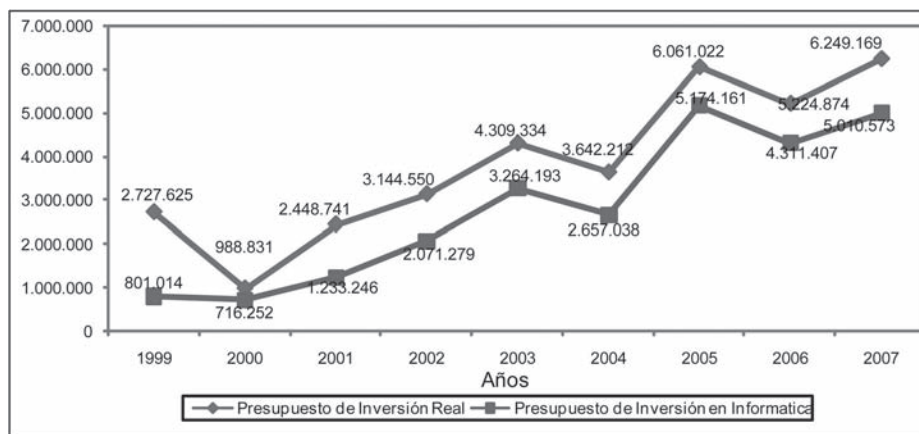
En 1999 se reciben electrónicamente las declaraciones de impuesto a la renta y las declaraciones de IVA. Para el año 2000 se masifican ambos procesos. En el año 2001 se comienzan a utilizar las declaraciones de renta pre elaboradas por el Servicio, lo que facilita aún más los compromisos de los contribuyentes. Ese mismo año se implementa el pago electrónico en línea. La estrategia se profundiza en los años siguientes. Se establece una relación masiva con los contribuyentes a través de Internet, de forma directa y sin intermediarios. Se disminuye el énfasis en el envío de cartas y visitas a las oficinas de Impuestos Internos. No obstante ello se realiza una mayor inversión en infraestructura física, puestos móviles, teléfonos y una reingeniería de las oficinas para atender en menor tiempo a los contribuyentes.

Para el año 2003 se esperaba mejorar las aplicaciones de apoyo a los negocios, incorporando sistemas de seguimiento a los procesos (workflow), el intercambio electrónico de información con los contribuyentes y otros servicios, como la comunicación en línea con la Tesorería General de la República. Se esperaba asimismo masificar el uso de la Factura Electrónica, extender el uso de la Boleta de Honorarios electrónica, incorporar masivamente a Internet la iniciación de actividades y la modificación de datos de los contribuyentes así como extender el uso de aplicaciones de pagos por Internet.

En síntesis, las TI fueron un elemento central en la estrategia de la institución. ¿Se reflejó este énfasis en el presupuesto del Servicio? Los datos muestran que ello fue así. Al revisar los presupuestos desde el año 1999 a 2007 se observa la gran importancia de la inversión en TI realizada. Tal como lo muestra el gráfico 1, los datos de la inversión en informática representan el componente más importante del total de inversión real.

Gráfico 1

Inversión Real y en Informática

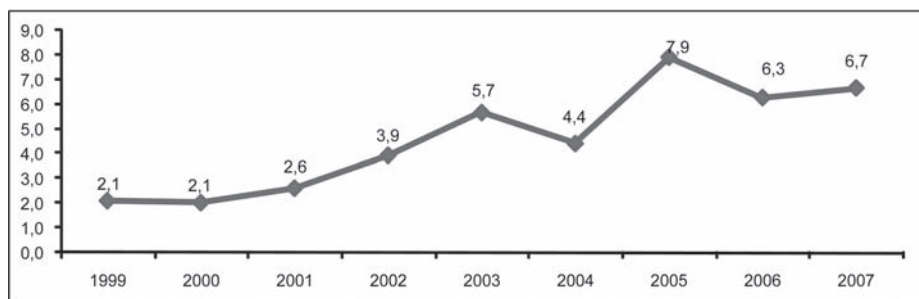


Fuente: Elaboración propia. Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

Lo mismo sucede al observar el porcentaje de inversión respecto del gasto total (Gráfico 2). En 1999 la inversión en informática representaba solo el 2% del gasto total. Sin embargo, el 2003 al 5%, el 2005 al 8% y los años 2006 y 2007 se mantiene sobre el 6%.

Gráfico 2

% de inversión en informática respecto al gasto total

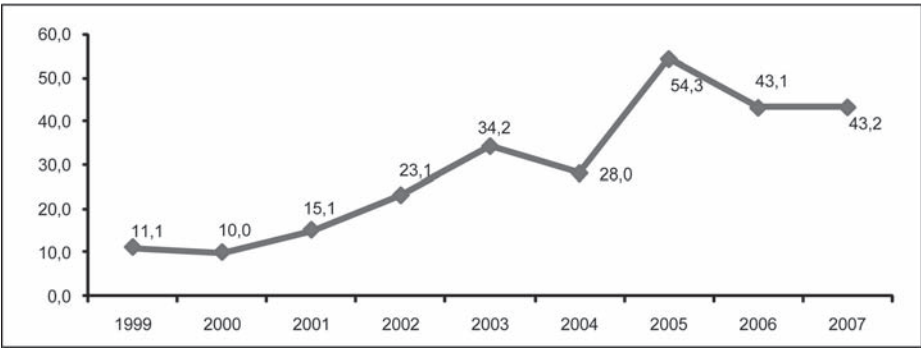


Fuente: Elaboración propia. Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

Otros datos refuerzan lo anterior. Para el año 1999 la inversión en TI era un poco más del 10% del gasto del subtítulo 22 en bienes y servicios de consumo, no obstante para el año 2003 representa más del 30% y el año 2006 más del 50%, manteniéndose estable, sobre el 40% los años siguientes, tal como lo demuestra el Gráfico 3.

Gráfico 3

% Inversión en Informática respecto Gasto en Subtítulo 22

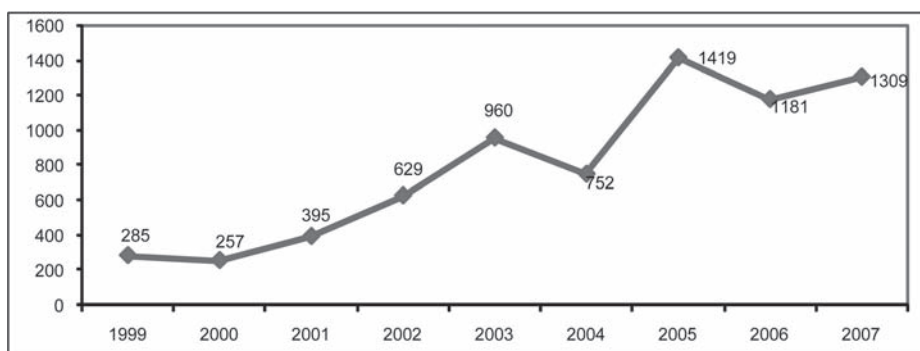


Fuente: Elaboración propia. Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

Lo anterior se refleja también en el nivel de inversión en TI por funcionario. Para el año 1999 era tan sólo de \$250.000. El 2003 alcanza casi el millón de pesos por funcionario, y el año 2005, superó el \$1.400.000 (Gráfico 4). Una de las principales estrategias del Servicio de Impuestos Internos presenta una alta alineación con su presupuesto.

Grafico 4

Inversión en Informática por Funcionario (en miles de \$)



Fuente: Elaboración propia. Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

2.3 IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS Y PRESUPUESTO

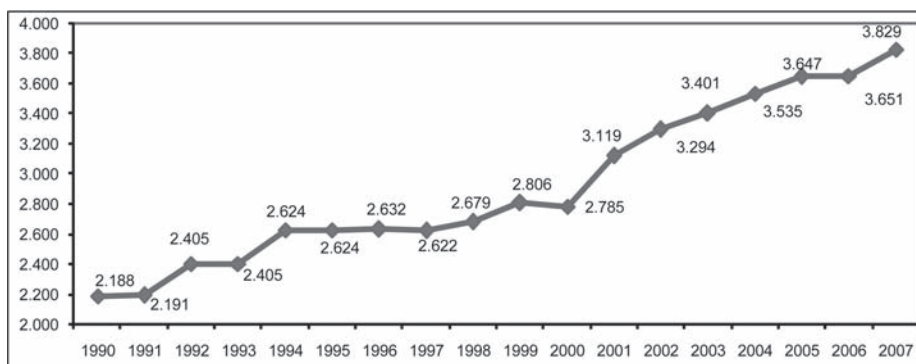
Otra de las grandes estrategias del SII fue el fortalecimiento del recurso humano. El objetivo estratégico en esta área fue promover el desarrollo profesional y personal de los funcionarios, su motivación y adhesión hacia el Servicio y cautelar el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la función pública. Los dos grandes componentes de la estrategia fueron aumentar el número de funcionarios necesarios para cumplir a cabalidad la misión declarada y aumentar el nivel de competencias de los mismos. Al igual que con la estrategia de TI, la pregunta clave es si esta estrategia se reflejó en los presupuestos de la institución.

Respecto del número de funcionarios, se observa que la Dotación Máxima Autorizada presenta un incremento porcentual continuo con ciertos hitos de crecimiento. Por ejemplo, se observa que luego de un período en que el número de funcionarios mantuvo cierta regularidad (años 1994 hasta 1997), se produjo un rápido crecimiento en la dotación en el año 1998. El año 2001, el Congreso aprobó el Proyecto de Ley Contra la Evasión (Ley 19.738) en el cual se establece de manera explícita el aumento de la dotación máxima efectiva desde el año 2001 hasta el año 2004. En este marco, el SII integró en el año 2001, la estrategia de “Plan de Lucha contra

la Evasión Tributaria”, el cual explica en gran medida el aumento explosivo de la dotación. Para este año, la incorporación corresponde a 223 funcionarios, quienes fueron contratados y empezaron a ejercer en plenitud sus funciones durante el segundo semestre del año. Igualmente, el año 2002 se observa un nuevo incremento, de 164 funcionarios, de los cuales un gran número se destinó nuevamente a fiscalizadores, esto, con el objeto de potenciar la iniciativa contra la evasión tributaria. Conjuntamente, se determinó para los años 2003 y 2004 un aumento efectivo de 79 y 73 funcionarios respectivamente, tal como la muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 5

Dotación Máxima Autorizada

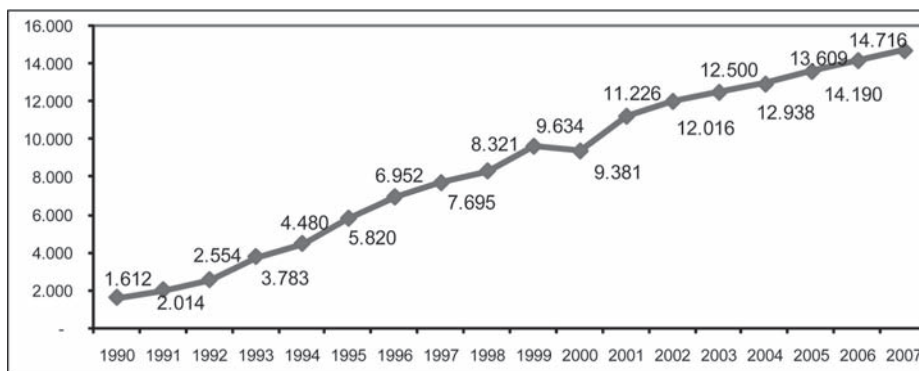


Fuente: Elaboración propia Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

Obviamente, este incremento de la dotación de funcionarios tuvo un alto impacto en el gasto en personal. Además, el aumento de este gasto no sólo reflejó el crecimiento del recurso humano sino también el mejoramiento de las condiciones de remuneraciones, tanto generales del sector público, como las propias de la institución. Para el año 1990 el gasto en personal por funcionario era un poco inferior a los dos millones de pesos. Ya para el año 1995 dicho promedio se había incrementado a seis millones. El año 2001 fue superior a los once millones y el año 2006 superó los dieciséis millones de pesos por funcionario.

Gráfico 6

Gasto en Personal por funcionario

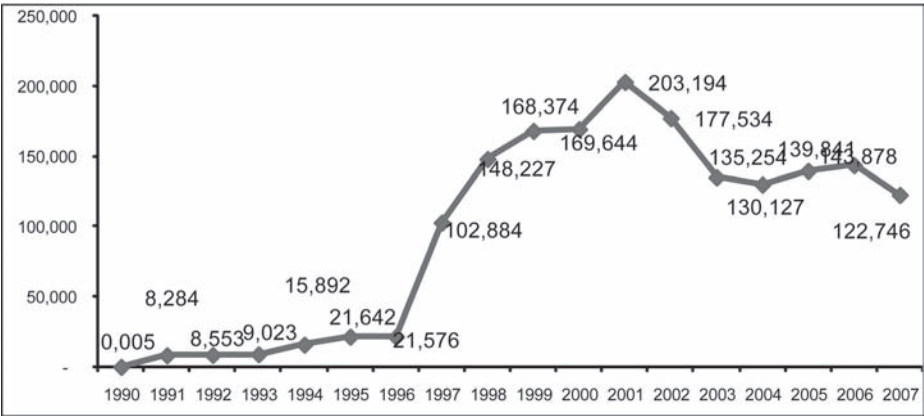


Fuente: Elaboración propia Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 - 2007

Un segundo componente de la estrategia de recursos humanos fue aumentar el nivel de competencias de los funcionarios. Al analizar el presupuesto para actividades de capacitación se observa un nivel inferior a los 50 millones hasta el año 1996. A contar del año siguiente se produce un importante aumento del presupuesto. Para el año 2007 se aumentó a más de 250 millones, el año 1998 a 400 millones de pesos y el año 2001 fueron más de 600 millones. Cabe destacar que a contar del año 1998 el SII siempre ha tenido presupuestos para actividades de capacitación superiores a los 400 millones de pesos. Este importante aumento de recursos le permitió a la institución doblar el presupuesto promedio anual por funcionario para actividades de capacitación, inferior a los \$50.000 hasta el año 1996 y superior a los \$100.000 desde el año 1997 en adelante.

Gráfico 7

Presupuesto para Capacitación por Funcionario

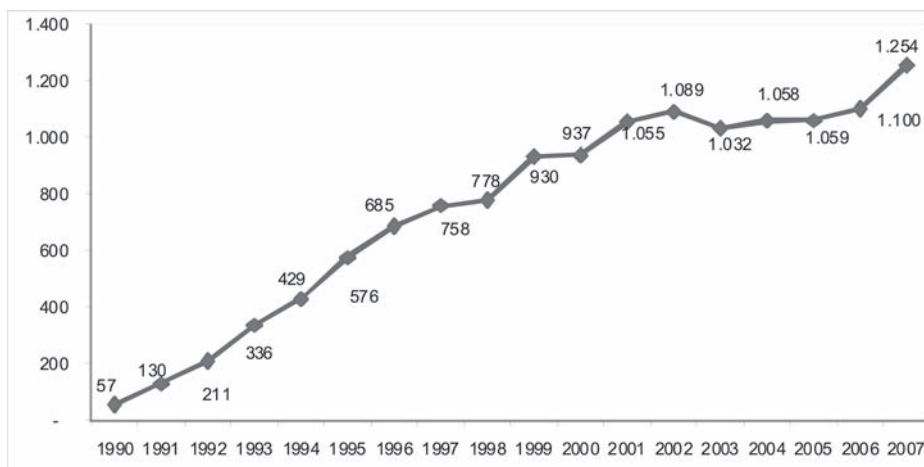


Fuente: Elaboración propia Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 – 2007

Algo similar sucede con el presupuesto para horas extraordinarias, clave cuando las instituciones necesitan enfrentar una mayor demanda de prestaciones o implementar proyectos trabajando en horarios más allá de lo normal. A principios de los 90 el presupuesto en horas extraordinarias era inferior a los \$200.000 por funcionario. Para el año 1998 el presupuesto es cercano a los \$800.000 anuales por funcionario y el año 2001 superior a \$1.000.000, lo que se mantiene para los años siguientes (Gráfico 8).

Gráfico 8

Presupuesto para Horas Extraordinarias por Funcionario



Fuente: Elaboración propia Ley de Presupuesto del Sector Público, Años 1999 – 2007

En síntesis, dimensiones importantes del presupuesto en materia de recursos humanos como gasto en personal, capacitación y horas extraordinarias muestran importantes crecimientos desde los años 90, mostrando una alta alineación con las estrategias en este ámbito.

Conclusiones

El SII es un caso exitoso de alineación entre estrategia y presupuesto. La evidencia de los datos presupuestarios y las estrategias del SII, muestran una alta alineación en las áreas de TI y recursos humanos. Esto demuestra que es posible asociar el presupuesto a la estrategia y que el primero puede funcionar como un instrumento clave. Entonces, qué desafíos enfrentan los directivos públicos. Deben ser capaces de observar sus presupuestos como instrumentos para la implementación de estrategias. Por tanto, no solo deben preocuparse del periodo anual del presupuesto sino que del periodo de implementación de la estrategia, superior al año, y generar la alineación entre ambos.

Es importante también que los directivos se centren en los objetivos que necesitan recursos más que en los montos de los gastos, es decir, tener siempre presente el propósito de la estrategia. Todo esto requiere disciplina. Aunque haya cambios presupuestarios (aumentos o disminuciones) la alineación con la estrategia debe permanecer.

Como el presupuesto público es un instrumento complejo en sí mismo, el directivo debe focalizar su atención en aquellas áreas clave (Cornejo, 2006). En materia de recursos humanos, el Subtítulo 21, y las glosas que especifican recursos para horas extraordinarias, viáticos y personal a honorarios. En materia de insumos, el Subtítulo 22, y especialmente, los recursos para capacitación del personal. En materia de TI, el Subtítulo 29, en sus áreas de equipamiento y programas computacionales. Y cualquier otra área que se vincule con las estrategias definidas.

Referencias Bibliográficas

- Andrews, R.; Boyne, G.; Law, J.; Walker, R. (2008). "Organizational Strategy, External Regulation and Public Service Performance". *Public Administration* Vol. 86, N° 1.
- Andrews, R.; Boyne, G.; Walker, R. (2006). "Strategy Content and Organizational Performance: an empirical analysis". *Public Administration Review* Vol. 66, N° 1.
- Bower, J.; Gilbert, C. (2007). "Cómo las decisiones diarias de los ejecutivos crean o destruyen la estrategia de su empresa". *Harvard Business Review* Vol. 85, N° 2.
- Boyne, G. (2001). "Planning, Performance and Public Services". *Public Administration* Vol. 79, N° 1.
- Boyne, G.; Chen, A. (2006). "Performance Targets and Public Service Improvement". *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.17, N° 3.
- Boyne, G.; Gould-Williams, J. (2003). "Planning and Performance in Public Organizations an empirical analysis". *Public Management Review* Vol. 5, N° 1.
- Boyne, G.; Walker, R. (2004). "Strategy Content and Public Service Organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.14, N° 2.
- Bryson, J.; Roering, W. (1988). "Initiation of Strategic Planning by Governments". *Public Administration Review* Vol. 48, N° 6.

- Bryson, J. (2004). *Strategic Planning for Public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Collis, D.; Rukstad, M. (2008). “¿Puede usted decir cuál es su estrategia?”. *Harvard Business Review* Vol. 86, N° 4.
- Cornejo, M. (2006). “Las Clasificaciones del Presupuesto en el Sector Público Chileno”, *Documento de Apoyo Docente N° 11*. Disponible en <http://www.inap.uchile.cl/gobierno/dad11.pdf>
- DIPRES (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia chilena*. Santiago: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuesto. Disponible en http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/control_gestion_presupuestos_exp_chilena_sept_2005.pdf
- Eadie, D. (1983). “Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector”. *Public Administration Review* Vol. 43, N° 5.
- Eadie, D.; Steinbacher, R. (1985). “Strategic Agenda Management: A Marriage of Organizational Development and Strategic Planning”. *Public Administration Review* Vol. 45, N° 3.
- Hax, A. y Majluf, N. (1996). *Gestión de Empresa con una Visión Estratégica*. Santiago: DOLMEN.
- Kaplan R.; Norton, D. (2005). *La organización focalizada en la estrategia*. Barcelona: Editorial Gestión 2000.
- Koteen, J. (1989). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Thinking and Acting Strategically on Public Concerns*. New York: Praeger.
- Martínez, C. (2002). “Análisis del impacto de las tecnologías de información en la atención del contribuyente en el SII de Chile”, *Estudio de Caso N°66*, Santiago: Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Mankins, M.; Steele, R. (2005). “Cómo convertir una estrategia en un gran desempeño”. *Harvard Business Review* Vol. 83, N° 7.
- Mankins, M.; Steele, R. (2006). “Deje de hacer planes, comience a tomar decisiones”. *Harvard Business Review* Vol. 84, N° 1.

- Meier, K.; O'Toole Jr., L.; Boyne, G.; Walker, R. (2006). "Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories". *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 17, N°3.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (2003). *Safari a la estrategia: 'una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Editorial Granica.
- Montgomery, C. (2008). "Recuperar el liderazgo en la estrategia". *Harvard Business Review* Vol. 86, N° 1.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Neilson, G.; Martin, K.; Powers, E. (2008). "Los secretos de una ejecución exitosa de la estrategia". *Harvard Business Review* Vol. 86, N° 6.
- Osborne y Plastrik (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Poister, T.; Streib, G. (2005). "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades". *Public Administration Review* Vol. 65, N°1.
- Rodríguez, Samuel (1997). "Las encuestas de opinión al usuario como instrumento para mejorar la atención al contribuyente: el caso del SII de Chile". *Tesis de Magister Gestión y Políticas Públicas*. Santiago: Universidad de Chile.
- Sanz, A. (2001). "Gestión y Presupuesto", en Olías de Lima, B. (Coordinadora), *La Nueva Gestión Pública*, México: Prentice-Hall.
- Sotelo, A. (2008). "La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°40.
- Stokes, F. (1994). "Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning". *Public Administration Review* Vol. 54, N°4.
- Stokes, F; Wechsler, B. (1995). "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey". *Public Administration Review* Vol. 55, N°2.

El presente artículo fue recibido el día 15 de agosto de 2008, y aprobado el 05 de septiembre de 2008.