



**“EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE FIN DE AÑO EN CHILE. BÚSQUEDA DE
MECANISMOS PARA UNA EFICIENTE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Tesista: Bettina Leiva Bianchi
Profesor Guía: Guillermo Pattillo A.**

Santiago, julio de 2020

TRABAJO DE TESIS

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE FIN DE AÑO EN CHILE. BÚSQUEDA DE MECANISMOS PARA UNA EFICIENTE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

RESUMEN

En la presente tesis se expone una ineficiencia que se presenta en el gasto del sector público y que tiene relación con la acumulación del gasto de los servicios públicos en los últimos meses del año y, particularmente, en diciembre.

Se entregan argumentos acerca de la posibilidad de aplicar diversos mecanismos a la realidad chilena para mejorar este problema, partiendo con el monitoreo de procesos, hasta opciones más complejas que involucran incentivos a los servicios públicos, para reducir la acumulación del gasto hacia fin del año presupuestario.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA	16
Calidad del gasto en diciembre.....	16
Planificación del gasto anual	18
Usos del gasto de fin de año.....	19
Consideraciones respecto al problema.....	20
CAPÍTULO 2. MECANISMOS PARA EL CONTROL Y DISCIPLINA	
PRESUPUESTARIA	22
Presupuesto por desempeño.....	26
Revisiones del gasto.....	33
Ahorro precautorio	36
Recortes presupuestarios variables.....	41
Compromisos de gestión.....	47
Discusión sobre qué mecanismos aplicar	50
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD DEL PRESUPUESTO POR	
DESEMPEÑO EN CHILE	55
Descripción del sistema de desempeño existente en Chile	56
Buenas prácticas y desafíos del presupuesto por desempeño.....	63
Razones de freno al desarrollo de un presupuesto por desempeño	69
Precauciones a la implementación del presupuesto por desempeño	72
La propuesta: aplicación de una medida vinculante en Chile.....	74
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	78

INTRODUCCIÓN

Una preocupación importante de la autoridad fiscal es la correcta asignación de los recursos fiscales a los servicios públicos. En este contexto, es sabido que los servicios públicos tienen comportamientos que distan de la óptima ejecución de los gastos durante el año. Una de esas conductas es la tendencia a ejecutar una alta proporción del gasto en el último mes del año presupuestario. La percepción de la autoridad fiscal es que esta conducta no se justifica, en la gran mayoría de los casos, por una necesidad del servicio; al contrario, es ineficiente, ya que tendría como finalidad lograr una ejecución de gasto acorde al total autorizado y, con ello, no enfrentar el riesgo de una disminución de su presupuesto base al año siguiente, sin importar que los recursos estén bien o mal direccionados.

Un argumento para afirmar que un gasto de fin de año desproporcionadamente elevado es ineficiente, se deriva de la calidad del servicio obtenido y ofrecido el último mes del año. Dada la sobredemanda de bienes y servicios generada en dicho mes por parte del sector público, la calidad del servicio que las agencias públicas consiguen podría estar por debajo de lo esperado. Adicionalmente, este comportamiento refleja una falta de compromiso en el cumplimiento de la planificación de los servicios públicos, respecto al momento del año en que devengan sus gastos. Es así como los servicios esperan hasta final de año para hacer una parte relevante de las transacciones, ya que es la última oportunidad en el año que tienen para devengar. Y, como argumento adicional y más importante, a partir de este comportamiento se puede deducir que, en la búsqueda por cumplir con un nivel de ejecución lo más cercano posible al nivel de gastos autorizado en la ley de presupuestos, no estarían evidenciando las necesidades reales que tienen, al incurrir en gastos que saben podrían ser innecesarios o inútiles.

De hecho, en general, la evidencia sugiere que no es prioridad para las instituciones públicas buscar ganancias de eficiencia en la ejecución y menos cumplir con una planificación eficaz respecto de sus gastos. Estos principios, que son valorados por la autoridad fiscal, pues posibilitan el ahorro y distribución adecuada de los recursos fiscales, estarían en contraposición con los objetivos de la agencia, dado que su preocupación principal es la ejecución total del presupuesto asignado.

El comportamiento de los servicios públicos respecto del alto gasto de fin de año tiene sustento en dos hipótesis que han sido analizadas por la literatura económica. Una lo explica como la necesidad de la agencia de resguardar recursos ante shocks aleatorios que pudiesen sufrir en algún momento del año fiscal (Liebman y Mahoney, 2013), y la otra se sustenta en la “procrastinación”¹; es decir, en una reacción de los servicios públicos a retrasar el gasto hacia fin de año debido a que no existe incentivo a lo contrario (Baumann, 2015). Ambos argumentos tienen sentido, pues se sostienen en que, dado que los servicios públicos no están obligados a cumplir una planificación mensual de gastos, posponen la ejecución lo más posible, ya sea por incertidumbre o por una gestión subóptima.

Sin duda, un gasto de fin de año abultado, que se basa en un comportamiento que es generado por incentivos incorrectos, resulta ser ineficiente y, por lo tanto, es razonable pensar en nuevos sistemas para el control o la disciplina presupuestaria, de modo de minimizar el problema, buscando suavizar los gastos excesivos que se dan al término del año presupuestario.

El problema descrito es transversal en la mayor parte de los países de la OCDE y se da, generalmente, en los gastos de capital y de inversión, más que en los gastos operativos o corrientes (Eichenauer, 2017). Chile no es la excepción a esta regla. A partir de información disponible², es posible evidenciar la existencia de una mayor ejecución relativa de fin de año en el sector público chileno.

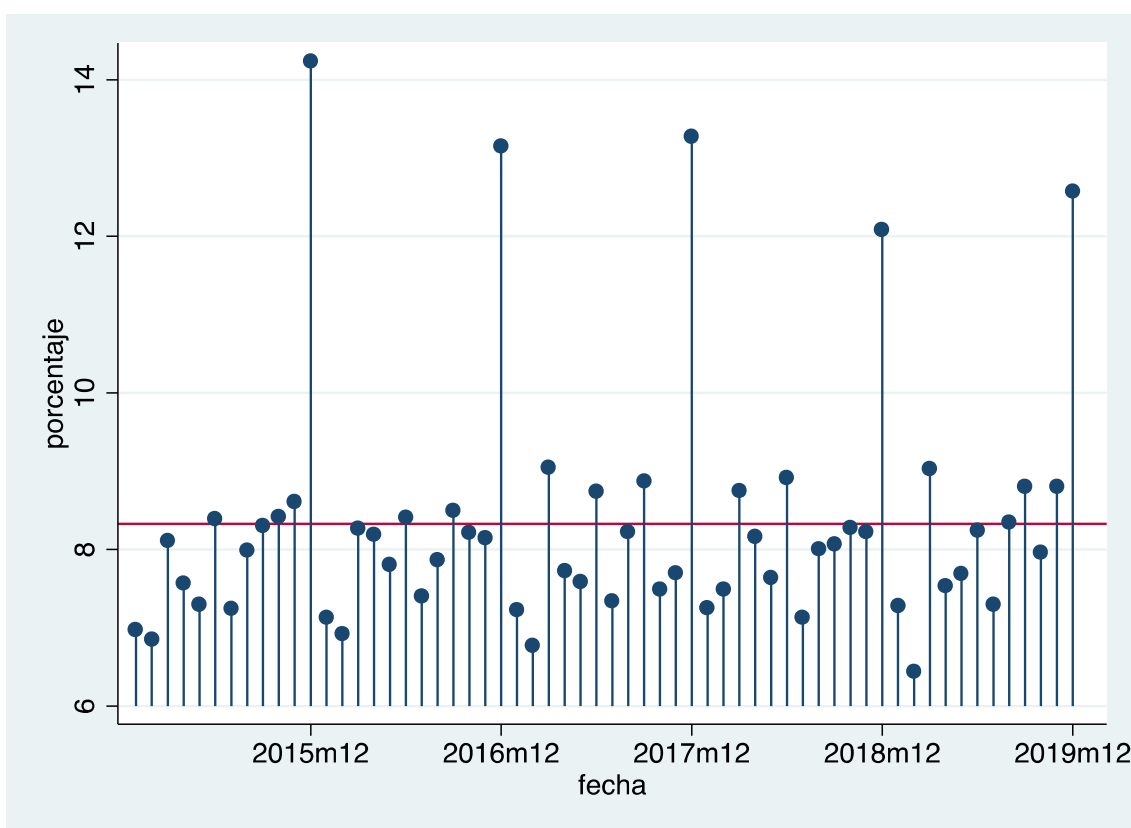
¹ En términos generales, aplazar los asuntos pendientes, o dejar para mañana lo que podrías hacer hoy, es una costumbre muy humana conocida como **procrastinación**. Y es muy habitual a pesar de que tiene un costo elevado, ya que los retrasos evitables generan pérdidas de productividad, además de causar estragos emocionales, principalmente mermando la autoestima.

Científicos de la Universidad de Constanza (Alemania) han estudiado a fondo la procrastinación y han llegado a la conclusión que **las personas se comportan así porque creen que el día de mañana será más adecuado para poner en práctica lo planeado**. También han demostrado que la tendencia a procrastinar es menor si se plantea la tarea en términos muy concretos y específicos. Lo normal es que se pase por tres etapas distintas durante la procrastinación: una primera etapa de **incomodidad** por esa actividad que debes hacer, una segunda de **ocupación** a través de otras actividades menos importantes y una tercera de **justificación** en la que suele aparecer la famosa frase de "mañana será otro día". (<https://www.muyinteresante.es/salud/articulo/ique-es-la-procrastinacion>)

² Los datos fueron descargados desde la página web de la Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl). Los cuadros y tablas son elaboración propia a partir de dicha información disponible.

Se obtuvo el Gasto de Estado de Operación del Gobierno Central Presupuestario³ por mes, para los años 2015 a 2019. Se puede apreciar que la mayor proporción del gasto mensual se da, efectivamente, el mes de diciembre (gráfico 1). En todos los años, el gasto de ese mes representa, aproximadamente, entre el 12% y 14% del gasto total anual, bastante por sobre lo que ocurre el resto del año. Los meses que muestran una ejecución más baja, por debajo del 7%, en general, son enero y febrero.

GRÁFICO 1. Gasto de Estado de Operación devengado mensual del Gobierno Central Presupuestario, desde enero de 2015 a diciembre de 2019



Nota: El cuadro marca, con una línea horizontal a modo de guía, el 8,33%, que corresponde a la doceava parte del 100% de los recursos ejecutados dentro de un año presupuestario. Nótese además que el eje de las ordenadas comienza desde 6%, a modo de mostrar la distribución del gasto de una manera más clara.

³ No considera gastos extrapresupuestarios: gastos en intereses y bienes y servicios de consumo generados con los recursos de la Ley N°13.196 (Ley Reservada del Cobre) y los intereses devengados por los Bonos de Reconocimiento emitidos y aún no liquidados.

El incremento del gasto de fin de año en términos de magnitud no es nada menor. Si analizamos el año 2019, el Gasto de Estado de Operación, en pesos chilenos, del Gobierno Central Presupuestario en noviembre fue de \$3.890.076.884 miles, versus el gasto en diciembre que fue de \$5.527.014.109 miles, resultando una diferencia de \$1.636.937.225 miles. Este monto está cercano, por ejemplo, a lo que se presupuestó en el año 2019 para un organismo público importante como el Ministerio de Obras Públicas (sexto en el orden de los ministerios con mayores presupuestos con \$1.974.115.195 miles), al gasto total que se destina a los Gobiernos Regionales (\$1.363.284.648 miles) o a un servicio público relevante como Carabineros de Chile (\$1.115.092.271 miles)⁴. No es nada despreciable el salto que resulta de la diferencia de gastos entre los dos últimos meses del año, lo que podría entregar argumentos a las autoridades fiscales para la necesidad de suavizar el gasto de fin de año.

Dado que el problema del aumento de gasto a final de año se da en el total de Gasto de Estado de Operación del sector público chileno, es importante revisar si este patrón de gasto es común en los ministerios.

El cuadro 1 presenta el comportamiento del gasto devengado del año 2019 para los ministerios, y se muestra la magnitud y la proporción del gasto el mes de diciembre 2019 versus el resto del año. Se destacan aquellos ministerios que gastan más en diciembre (porque tienen un presupuesto alto) y aquellos que ejecutan su gasto en una más alta proporción en diciembre. Se puede apreciar en el cuadro que, si bien el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social son los que muestran un mayor gasto en diciembre, son los Ministerios de Transportes y de Economía los que presentan una proporción del gasto en diciembre de 21.1% y 19.9% respectivamente, mucho mayor a la que presentan en el resto del año presupuestario. Les siguen el Ministerio de Obras Públicas con un 17.8%. En general, todos los ministerios (con excepción del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género) presentan una proporción del gasto en diciembre por sobre el 10%.

⁴ Estas cifras comparativas corresponden al presupuesto inicial obtenido desde la Ley de Presupuestos año 2019.

CUADRO 1. Comportamiento del gasto devengado del año 2019 para cada ministerio

	Nombre Partida	Devengado en diciembre (en miles de \$)	% del gasto de diciembre en relación al total del gasto público de diciembre	% del gasto de diciembre en relación al total por partida
1	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	2,357,453	0.0%	12.7%
2	CONGRESO NACIONAL	13,994,339	0.2%	10.7%
3	PODER JUDICIAL	74,392,669	1.3%	12.8%
4	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	13,314,500	0.2%	15.0%
5	MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	462,925,869	8.0%	13.9%
6	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	14,428,717	0.2%	17.6%
7	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	111,335,972	1.9%	19.9%
8	MINISTERIO DE HACIENDA	69,545,216	1.2%	13.1%
9	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1,181,877,869	20.4%	11.4%
10	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	165,296,779	2.8%	12.5%
11	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	191,572,219	3.3%	11.5%
12	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	441,279,659	7.6%	17.8%
13	MINISTERIO DE AGRICULTURA	67,309,570	1.2%	12.9%
14	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	3,292,977	0.1%	13.0%
15	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	873,766,766	15.1%	11.7%
16	MINISTERIO DE SALUD	1,127,291,869	19.4%	11.6%
17	MINISTERIO DE MINERÍA	6,837,410	0.1%	14.0%
18	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	297,213,920	5.1%	13.6%
19	MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOM.	227,156,239	3.9%	21.2%
20	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	3,595,390	0.1%	11.5%
21	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	71,626,969	1.2%	15.2%
22	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	1,360,401	0.0%	11.5%
23	MINISTERIO PÚBLICO	24,128,360	0.4%	12.1%
24	MINISTERIO DE ENERGÍA	12,735,342	0.2%	11.1%
25	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	9,507,404	0.2%	11.7%
26	MINISTERIO DEL DEPORTE	20,135,205	0.3%	15.7%
27	MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQ. DE GENERO	4,370,662	0.1%	7.8%
28	SERVICIO ELECTORAL	2,644,473	0.0%	15.8%
29	MINISTERIO DE LA CULTURA Y LAS ARTES	31,719,891	0.5%	17.7%
	TOTAL	5,527,014,109	100.0%	12.7%

Fuente: Elaborado con los estados de ejecución mensual publicados por la Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl).

Al comparar los porcentajes de gasto de diciembre para cada ministerio en el transcurso de los años 2015 a 2019 se tiene que la mayoría de los servicios mantienen este comportamiento. El cuadro 2 muestra esta comparación, y es posible apreciar que los ministerios que mantienen una alta ejecución en diciembre son los Ministerios de Economía, de Obras Públicas, de Transporte y Telecomunicaciones, y del Deporte.

CUADRO 2. Proporción del gasto devengado en diciembre por ministerio de los años
2015 al 2019

	Nombre Partida	2015	2016	2017	2018	2019
1	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	14.4%	17.3%	15.3%	12.5%	12.7%
2	CONGRESO NACIONAL	10.7%	10.8%	11.6%	11.2%	10.7%
3	PODER JUDICIAL	23.0%	13.6%	13.9%	13.6%	12.8%
4	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	14.8%	13.7%	15.4%	14.0%	15.0%
5	MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEG. PÚBLICA	14.6%	12.8%	14.7%	15.4%	13.9%
6	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	12.2%	19.1%	12.9%	13.3%	17.6%
7	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	22.8%	25.1%	21.1%	21.9%	19.9%
8	MINISTERIO DE HACIENDA	15.9%	14.9%	14.4%	11.8%	13.1%
9	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	14.8%	13.3%	12.3%	12.6%	11.5%
10	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	13.1%	13.0%	12.9%	12.3%	12.5%
11	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	12.1%	10.4%	11.8%	11.4%	11.5%
12	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	18.4%	13.2%	18.3%	20.5%	17.8%
13	MINISTERIO DE AGRICULTURA	13.5%	15.1%	15.1%	16.1%	12.9%
14	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	13.9%	10.4%	15.5%	15.4%	13.0%
15	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	10.4%	9.4%	9.4%	9.5%	11.7%
16	MINISTERIO DE SALUD	14.0%	13.6%	13.4%	10.5%	11.6%
17	MINISTERIO DE MINERÍA	14.8%	16.1%	15.0%	13.9%	14.0%
18	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	14.3%	14.3%	12.3%	8.6%	13.6%
19	MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOM.	21.1%	19.6%	23.3%	17.8%	21.2%
20	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	20.3%	14.5%	13.2%	12.4%	11.5%
21	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	16.5%	13.7%	16.5%	17.9%	14.4%
22	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	15.1%	16.3%	17.9%	15.2%	11.5%
23	MINISTERIO PÚBLICO	13.0%	12.7%	12.8%	11.5%	12.1%
24	MINISTERIO DE ENERGÍA	8.8%	15.6%	12.4%	19.6%	11.1%
25	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	24.4%	20.6%	17.2%	19.0%	11.7%
26	MINISTERIO DEL DEPORTE	18.5%	17.4%	19.0%	16.7%	15.7%
	TOTAL	14.2%	13.2%	13.3%	12.1%	12.7%

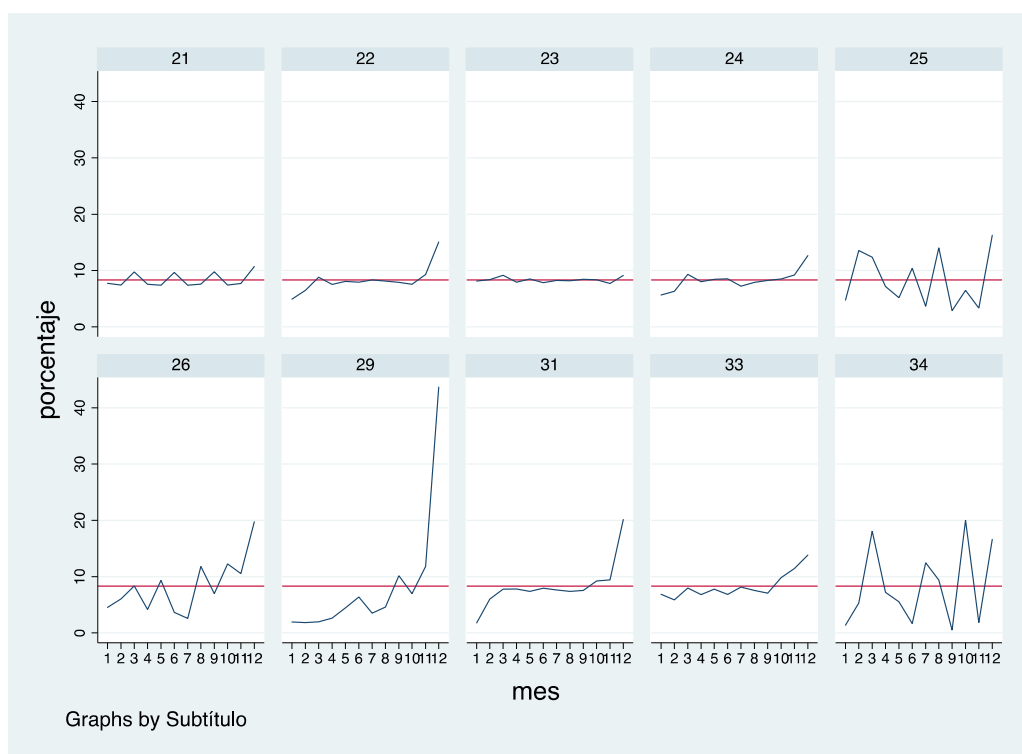
Fuente: Elaborado con los estados de ejecución mensual publicados por la Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl).

Nota: Para hacer comparables las cifras se muestran los porcentajes hasta la partida 26 y el resto de las partidas se incorporaron en el ministerio de origen (Ministerio de la Mujer al Ministerio de Desarrollo Social, Servicio Electoral al Ministerio del Interior y Ministerio de la Cultura al Ministerio de Educación).

CUADRO 3. Comportamiento del gasto devengado del año 2019 por subtítulo

Subt.	Denominación	Devengado en diciembre (en miles de \$)	% del gasto de diciembre en relación al total del gasto público de diciembre	% del gasto de diciembre en relación al total por subtítulo
21	GASTO EN PERSONAL	1,032,727,758	19%	11%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	557,310,191	10%	15%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	662,700,734	12%	9%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1,924,115,378	35%	12%
25	INTEGROS AL FISCO	5,465,952	0%	16%
26	OTROS GASTOS CORRIENTES	16,551,445	0%	27%
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	165,679,438	3%	44%
31	INICIATIVAS DE INVERSIÓN	690,591,064	12%	20%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	459,315,265	8%	14%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	12,556,884	0%	17%
	Total	5,527,014,109	100%	13%

GRÁFICO 2. Gasto de Estado de Operación devengado mensual del Gobierno Central
Presupuestario, por subtítulo, a diciembre de 2019



Nota: El cuadro marca, con una línea horizontal a modo de guía, el 8,33%, que corresponde a la doceava parte del 100% de los recursos ejecutados dentro de un año presupuestario.

Agregado al análisis por cada ministerio, es importante examinar los componentes del gasto que permiten reflejar este elevado gasto a fines del año 2019. Al hacer un análisis por subtítulo (cuadro 3 y gráfico 2), se aprecia que las transferencias corrientes son las que tienen un mayor peso en el gasto total de diciembre (35% del gasto devengado en relación al total de gasto del sector público de diciembre) lo cual es consistente con el peso relativo que este subtítulo tiene en el presupuesto anual con respecto al resto de las transferencias; no obstante, cuando se refiere al porcentaje de gasto en diciembre en relación al gasto total anual por subtítulo, es Adquisición de Activos no Financieros el que tiene la mayor proporción (un 44% de ejecución devengada), seguido de Otros Gastos Corrientes e Iniciativas de Inversión (21%).

En relación con lo detectado, es interesante saber qué ítems de gasto son los que muestran un gasto más elevado en diciembre de 2019. El cuadro 4 muestra un detalle de los gastos que componen los subtítulos de transferencias corrientes, activos no financieros, iniciativas de inversión, bienes y servicios de consumo y transferencias de capital, información que podemos acceder de forma detallada, ya que se dispone de datos abiertos el año 2019.⁵

Es posible apreciar que prácticamente todos los ítems de gastos en adquisición de activos no financieros están, en general, por sobre el 20% de gasto en diciembre, en relación con el total de gasto de estos ítems. En bienes y servicios de consumo destaca la alta proporción de material militar y policial, gasto de publicidad y difusión, mantenimiento y reparaciones, textiles, vestuario y calzado, y servicios técnicos y profesionales. En iniciativas de inversión, los ítems tienen un gran peso en diciembre y por sobre un 19% de ese gasto está concentrado en ese mes. En las transferencias de capital destaca el alto gasto en diciembre de la transferencia a otras entidades públicas, 25% del total del ítem.

⁵ A partir del año 2017, la Dirección de Presupuestos pone a disposición de los usuarios el detalle de la ejecución mensual con el mayor nivel de desagregación posible de acuerdo con el clasificador presupuestario, por lo que es factible visualizar a nivel de ítem y asignación todos los subtítulos del gasto.

CUADRO 4. Comportamiento del gasto devengado del año 2019 por ítem

Subt	Ítem	Denominación	Devengado en diciembre (en miles de \$)	% del gasto de diciembre en relación al total del gasto público de diciembre	% del gasto de diciembre en relación al total por ítem
		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO			
22	1	Alimentos y Bebidas	30,344,943	0.5%	15.1%
22	2	Textiles, Vestuario y Calzado	12,090,163	0.2%	23.9%
22	3	Combustibles y Lubricantes	6,872,542	0.1%	16.8%
22	4	Materiales de Uso y Consumo	152,454,122	2.8%	12.2%
22	5	Servicios Básicos	33,126,702	0.6%	11.4%
22	6	Mantenimiento y Reparaciones	60,181,169	1.1%	24.8%
22	7	Publicidad y Difusión	11,307,349	0.2%	33.4%
22	8	Servicios Generales	64,353,621	1.2%	14.8%
22	9	Arrendos	45,017,276	0.8%	14.8%
22	10	Servicios Financieros y de Seguros	3,199,114	0.1%	16.8%
22	11	Servicios Técnicos y Profesionales	66,409,373	1.2%	23.7%
22	12	Otros Gastos en Bienes y Servicios de Consumo	69,584,730	1.3%	12.8%
22	15	Material Militar y Policial	2,369,087	0.0%	51.2%
		TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
24	1	Al sector Privado	1,143,584,161	20.7%	12.0%
24	3	A Otras Entidades Públicas	775,412,395	14.0%	12.7%
24	4	A Empresas Públicas No Financieras	4,294,386	0.1%	6.4%
24	7	A Otros Organismos Internacionales	824,436	0.0%	42.9%
		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS			
29	1	Terrenos	10,890,742	0.2%	28.2%
29	2	Edificios	11,935,503	0.2%	74.6%
29	3	Vehículos	17,455,974	0.3%	24.1%
29	4	Mobiliario y Otros	11,478,048	0.2%	43.2%
29	5	Maquinas y Equipos	88,058,513	1.6%	59.5%
29	6	Equipos Informáticos	10,474,992	0.2%	40.3%
29	7	Programas Informáticos	14,285,008	0.3%	28.7%
29	99	Otros Activos no Financieros	1,100,658	0.0%	49.9%
		INICIATIVAS DE INVERSIÓN			
31	1	Estudios Básicos	7,034,228	0.1%	49.7%
31	2	Proyectos	682,895,774	12.4%	20.0%
31	3	Programas de Inversión	661,062	0.0%	19.0%
		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL			
33	1	Al sector Privado	291,775,123	5.3%	11.2%
33	3	A Otras Entidades Públicas	166,920,142	3.0%	25.1%
33	4	A Empresas Públicas No Financieras	105,000	0.0%	10.4%
33	7	A Organismos Internacionales	515,000	0.0%	96.8%
		RESTO DE LOS SUBTÍTULOS			
		Subt. 21, 23, 25, 26 y 24	1,730,002,773	31.3%	10.1%
		TOTAL	5,527,014,109	100.0%	12.7%

Fuente: Datos de ejecución presupuestaria mensual disponible en datos abiertos (datos.gob.cl).

CUADRO 5. Comparación proporción del gasto devengado en diciembre por ítem, para los años 2017, 2018, 2019

Subt	Ítem	Denominación	2017	2018	2019
		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO			
22	1	Alimentos y Bebidas	12.1%	12.4%	15.1%
22	2	Textiles, Vestuario y Calzado	30.6%	25.3%	23.9%
22	3	Combustibles y Lubricantes	16.2%	24.2%	16.8%
22	4	Materiales de Uso y Consumo	12.8%	11.8%	12.2%
22	5	Servicios Básicos	13.1%	12.5%	11.4%
22	6	Mantenimiento y Reparaciones	28.3%	24.0%	24.8%
22	7	Publicidad y Difusión	38.2%	38.1%	33.4%
22	8	Servicios Generales	15.7%	14.5%	14.8%
22	9	Arriendos	16.8%	12.7%	14.8%
22	10	Servicios Financieros y de Seguros	16.9%	11.8%	16.8%
22	11	Servicios Técnicos y Profesionales	27.9%	25.3%	23.7%
22	12	Otros Gastos en Bienes y Servicios de Consumo	12.2%	10.7%	12.8%
22	15	Material Militar y Policial	64.2%	16.4%	51.2%
		TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
24	1	Al sector Privado	10.7%	10.4%	12.0%
24	3	A Otras Entidades Públicas	16.7%	16.4%	12.7%
24	4	A Empresas Públicas No Financieras	0.0%	4.3%	6.4%
24	7	A Otros Organismos Internacionales	34.9%	0.0%	42.9%
		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS			
29	1	Terrenos	92.8%	77.9%	28.2%
29	2	Edificios	81.5%	39.8%	74.6%
29	3	Vehículos	37.1%	37.6%	24.1%
29	4	Mobiliario y Otros	34.2%	42.0%	43.2%
29	5	Maquinas y Equipos	57.0%	65.6%	59.5%
29	6	Equipos Informáticos	51.0%	46.6%	40.3%
29	7	Programas Informáticos	43.3%	39.3%	28.7%
29	99	Otros Activos no Financieros	41.7%	21.9%	49.9%
		INICIATIVAS DE INVERSIÓN			
31	1	Estudios Básicos	31.6%	32.1%	49.7%
31	2	Proyectos	22.5%	20.7%	20.0%
31	3	Programas de Inversión	26.0%	22.1%	19.0%
		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL			
33	1	Al sector Privado	10.3%	8.3%	11.2%
33	3	A Otras Entidades Públicas	32.7%	38.4%	25.1%
33	4	A Empresas Públicas No Financieras	35.1%	70.0%	10.4%
33	7	A Organismos Internacionales	0.0%	91.9%	96.8%
		RESTO DE LOS SUBTÍTULOS			
		Subt. 21, 23, 25, 26 y 24	10.1%	10.3%	10.1%
		TOTAL	13.4%	12.1%	12.7%

Fuente: Datos de ejecución presupuestaria mensual disponible en datos abiertos (datos.gob.cl).

Si comparamos la proporción del gasto de diciembre de los años 2017, 2018 y 2019, podemos evidenciar que este comportamiento es recurrente para algunos subtítulos de gasto. El cuadro 5 muestra que en Bienes y Servicios de Consumo los ítems que permanentemente presentan un gasto sobredimensionado en diciembre son textiles, vestuario y calzado, mantenimiento y reparaciones, publicidad y difusión y servicios técnicos y profesionales. En adquisición de activos no financieros mantienen ejecuciones sobre el 20% en diciembre la totalidad de los ítems, destacando mobiliario y otros, máquinas y equipos, y equipos informáticos, los que tienen ejecuciones por sobre el 40%. En Iniciativas de inversión el ítem estudios básicos destaca tener una proporción alta en diciembre, por sobre un 30% todos los años. Tanto las transferencias corrientes como de capital parecieran tener comportamientos más dispares entre años.

Por lo tanto, los datos indican que en Chile el alto gasto de fin de año fiscal es una situación que se da año a año, que este comportamiento es recurrente en la mayoría de los ministerios y que se dan en mayor proporción en Adquisición de Activos no Financieros, Iniciativas de Inversión y Transferencias de Capital, aunque tampoco es despreciable el incremento del gasto de fin de año en los gastos corrientes (Bienes y Servicios de Consumo y Transferencias Corrientes, principalmente). El mayor gasto de fin de año tiende a darse recurrentemente en asignaciones que involucran servicios y adquisición de activos.

Si bien, con el análisis expuesto, ya respondimos que se evidencia en Chile un gasto concentrado en el último mes del año presupuestario y que se evidencia principalmente en los gastos de capital, hace falta responder si este elevado gasto de fin de año es ineficiente desde el punto de vista de una correcta asignación de los recursos, y cómo podríamos aplanarlo, cuestiones que se analizarán en el presente trabajo. De esta manera, se espera confirmar que este fenómeno tiene implicancias que deben ser resueltas con mecanismos que busquen regular el gasto de fin de año y definir la mejor forma de implementarlo de acuerdo con la realidad del país.

Este trabajo se divide en tres capítulos, además de la introducción y conclusión. El primer capítulo analiza la literatura de finanzas públicas y la evidencia disponible, para entregar detalles del problema descrito. El segundo ahonda en los mecanismos de monitoreo y de incentivos y castigos existentes en el sector público. El tercer capítulo verifica la necesidad

de un presupuesto por desempeño vinculante como mecanismo de control y la posibilidad de aplicarlo en Chile. Por último, la conclusión considera una exposición de los principales hallazgos, donde se plantean propuestas de trabajo que, al implementarse, mejoren el problema expuesto.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

El problema que se plantea en el presente trabajo hace referencia a un gasto excesivo a final del año fiscal, debido a que los servicios públicos están incentivados a utilizar todo el presupuesto asignado independiente de otras consideraciones, lo cual resulta ser ineficiente. Es relevante entonces revisar en profundidad los argumentos que se encuentran en la literatura económica y de políticas públicas sobre las complicaciones que podría traer un alto gasto de fin de año y el origen de este problema.

Respecto al cuestionamiento de por qué este comportamiento refleja un resultado por debajo del óptimo, existen argumentos claros en la literatura de finanzas públicas. En particular, son relevantes los estudios realizados por Liebman y Mahoney (2013), Eichenauer (2017), Fichtner y Michel (2016) y Baumann (2015). Estos autores han centrado el análisis en distintos aspectos del problema: calidad del gasto de fin de año por debajo de lo esperado, planificación anual deficiente y uso forzado del gasto en necesidades que no son apremiantes.

Calidad del gasto en diciembre

El gasto concentrado a fines de año tiene el inconveniente de ejercer una presión en el mercado que merma el producto ofrecido. Al respecto, el trabajo de Liebman y Mahoney (2013)⁶ tiene la particularidad de que es el único de los analizados que verifica empíricamente que un gasto abultado a fin de año es ineficiente, lo cual se basa en la sobredemanda de proveedores el último mes de año que perjudican la calidad del resultado final de los bienes y servicios entregados a los usuarios finales. Ellos testean la calidad del gasto a fin de año a partir de la revisión de la adquisición de activos no financieros, y constatan que, con el aumento del gasto en la última semana del año, hay una fuerte caída en la calidad de la inversión, medida por datos que las agencias proporcionaron respecto de costo y puntualidad del oferente. Se entiende que, ante una mayor demanda de fin de año, los oferentes incrementan sus precios. Por lo tanto, se podría pensar que estos altos gastos a fin de año reflejan gastos de menor calidad, lo cual es un problema para los

⁶ Liebman, J. y Mahoney, N. (2013) "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement", Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.

responsables de ejecutar las políticas públicas, ya que no cumplen con el objetivo de optimizar la entrega del servicio a un mínimo costo.

Este argumento tiene cierto sentido en la realidad chilena. Si bien no tenemos acceso a un índice de precios de bienes y servicios del sector público chileno (lo cual sería deseable para verificar esta hipótesis), ni tampoco un ranking de conformidad de los usuarios públicos respecto al bien o servicio adquirido, sí se podría afirmar, de acuerdo con la experiencia, que ciertos oferentes específicos puedan tener una sobredemanda a fin de año que los impulse a elevar los precios y/o a descuidar la calidad del bien o servicio entregado⁷. Por ejemplo, servicios de reparaciones o mantenimiento de activos, como vehículos o inmuebles, tienen una capacidad limitada y se saben más costosos a final de año, cuando son más demandados. El cuadro 5 muestra variaciones mensuales de precios por clase del año 2018. Como se ve, aumentan de noviembre a diciembre en un 1,7% repuestos y accesorios para vehículos, en un 2,96% materiales para la conservación de inmuebles, en un 1,72% los servicios para la conservación de inmuebles y en un 0,98% la adquisición de muebles. Esos porcentajes están bastante por arriba de los que presentaron esos precios a lo largo del año hasta noviembre.

CUADRO 5. Variación del IPC de año 2018⁸

GLOSA	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
REPUESTOS Y ACCESORIOS PARA VEHÍCULOS DE TRANSPORTE	-0.41	0.00	-0.11	0.76	0.38	3.30	-1.45	-0.45	-4.60	-2.55	1.43	1.70
MUEBLES Y ARTÍCULOS PARA EL HOGAR	-0.53	0.25	-1.06	0.67	0.91	-2.04	2.00	0.14	0.38	-0.16	-2.05	0.98
MATERIALES PARA LA CONSERVACIÓN Y REPARACIÓN DE LA VIVIENDA	0.71	0.56	0.02	0.33	0.96	0.72	-0.39	-0.14	0.56	0.47	-0.12	2.96
SERVICIOS PARA LA CONSERVACIÓN Y REPARACIÓN DE LA VIVIENDA	0.54	0.05	0.71	0.44	0.75	0.36	0.68	1.42	0.57	-0.10	-0.30	1.72

⁷ Este trabajo no realiza contribuciones adicionales a la tesis de que hay un detrimento en la calidad de los servicios ofrecidos al acumularse el gasto el último mes del año. Se intentó obtener información desde Chilecompra para sustentar esta tesis, ya que se conocía que dicho organismo podrían tener información de calidad de los oferentes, en relación a un ranking que se elaboraba con información que los servicios públicos subían al sistema de los incumplimientos de contratos licitados, sin embargo, en relación a lo comunicado, esto se intentó implementar durante 2017, pero hubo mucha omisión de información por parte de los servicios públicos, por lo que los datos disponibles no eran fidedignos. En tal caso se asume que esta tesis podría ser cierta, aunque no hay evidencia de que sea efectivo en el caso de Chile.

⁸ No se expone la variación 2019 pues no se puede aislar el efecto estallido social de los resultados de los últimos meses del 2019.

La calidad del servicio también podría verse mermada ante los requerimientos de todo el fisco, por lo que se supone un trabajo menos prolijo que si se hiciera en un momento donde los operadores estén más disponibles. Si bien es un argumento plausible, es difícil de verificar con los datos disponibles.

Planificación del gasto anual

Se entiende que por sí solo el argumento basado en el precio y la calidad del bien o servicio ofrecido no es suficiente para declarar que un gasto de fin de año abultado es indeseable. Este problema también refleja otro tipo de fallas en las organizaciones, como son los problemas en la planificación de la agencia, que evidencian dificultades en la ejecución de los recursos. En este sentido, Eichenauer (2017)⁹ plantea este argumento y afirma que existe un sólido respaldo para la hipótesis de que la capacidad de planificación, medida por la calidad de la burocracia y la gobernanza, reduce sustancialmente los gastos al final del año. Testea este argumento en 26 países pertenecientes a la OCDE y obtiene que el volumen de gastos al final del año se reduce sustancialmente con la calidad de la burocracia pública; es decir, la capacidad administrativa de las agencias guardaría relación directa con el gasto de fin de año. Efectivamente, se esperaría que instituciones con mayor revisión y agilidad de sus procesos, en donde el presupuesto está más vinculado a los planes y las metas de gobierno, tendrían una mayor motivación a ejecutar adecuadamente durante el año presupuestario.

En Chile las instituciones públicas deben hacer una planificación anual de sus gastos, pero no están obligadas a cumplirla, por lo que pueden retrasar la ejecución de los recursos presupuestados. Ello no implica costos de ningún tipo para la administración. La presión de fin de año puede hacer, por lo tanto, que los encargados de ejecutar el presupuesto tomen decisiones que disten de ser óptimas para cumplir con el gasto asignado. Con una planificación más rigurosa se podrían evitar inconvenientes que surgen cuando existe necesidad de ejecutar lo máximo posible el último mes del año presupuestario.

⁹ Eichenauer, V. (2017) "December fever in public finance", 10th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, September 30, 2016, Heidelberg University.

Usos del gasto de fin de año

Si bien podría ser relevante controlar el gasto de fin de año para mejorar la calidad y el precio de los bienes y servicios entregados, y mantener una planificación eficiente de los gastos, se entiende también que este problema puede ser más profundo, en el sentido de que muchos gastos realizados en ese momento del año tienen una mayor probabilidad de que sean innecesarios o inútiles. Por devengar lo máximo posible antes del término del año presupuestario, los servicios podrían llegar a incurrir en compras innecesarias, dotando de artículos que podrían entregar utilidad al personal, pero no le dan valor cierto al organismo público. Ejemplos de esto son: cambiar mobiliario en buen estado, compras de equipos computacionales de alta gama por sobre las necesidades de los funcionarios, instalación de software que no es utilizado por los equipos de trabajo, etc.

Esta afirmación de que una fracción de los gastos de fin de año son innecesarios o inútiles es altamente probable, aunque no se puede afirmar de manera tajante o cierta. Fichtner y Michel (2016) mencionan que estas reglas de “úselo o piérdalo”¹⁰, pueden resultar en un gasto inútil; sin embargo, no obtienen evidencia sustantiva de que esto sea necesariamente así. Desarrollan un análisis de los contratos de los servicios ejecutivos de Estados Unidos y constatan que no hay claridad de por qué los servicios constantemente gastan un alto nivel durante el último mes del año fiscal. Este gasto podría no ser un desperdicio si es que el servicio está demorando el gasto para asegurarse tener fondos suficientes para cubrir el gasto necesario de fin de año.

Respecto a lo último, en algunos organismos públicos podría darse que el elevado gasto de fin de año responde a un comportamiento normal de la institución y no se deba necesariamente a un comportamiento que lleva a un gasto ineficiente. Varios servicios, en general aquellos asociados con educación, entregan recursos o realizan actividades el último mes del año, dado que es el momento en el que los beneficiarios están más disponibles de tiempo a recibir estas prestaciones. El receso de los estudiantes por vacaciones de verano comienza a fines de diciembre y, generalmente, es un mes destinado al cierre de actividades, donde los profesores hacen labores más administrativas que

¹⁰ Se refieren a “úselo o piérdalo”, en mención a la propensión de los servicios públicos a no gastar durante el año y hacerlo a final por el temor de perder los niveles de recursos que han alcanzado.

pedagógicas, por lo que hay mayor disponibilidad de tiempo para desarrollar actividades. Por ejemplo, por un tema de disponibilidad de los involucrados, es a fin de año donde se realizan las evaluaciones a los establecimientos educacionales, profesores, alumnos, etc. Sin embargo, estas situaciones son difíciles de generalizar y no reflejan el espíritu del comportamiento de la mayoría de los servicios públicos, que busca gastar a toda costa, antes que gastar debido a un fin fundamental.

De acuerdo a lo verificado con los datos en el apartado anterior, los subtítulos que gastan una proporción mayor en diciembre respecto al resto del año corresponden a adquisición de activos no financieros (compras de terrenos, inmuebles, vehículos, mobiliario, máquinas, computadoras, programas computacionales, entre otros) los que presentan una ejecución por sobre el 20%. Otros gastos que destacan por su alta ejecución en diciembre son las transferencias de capital a otras entidades públicas, iniciativas de inversión y la compra de material militar y policial¹¹. Es decir, los rubros que involucran gastos de capital son los que presentan gastos de fin de año más abultados. No es despreciable tampoco el gasto de fin de año de algunos gastos corrientes en bienes y servicios de consumo, como son textiles, vestuario y calzado, mantenimiento y reparaciones, publicidad y difusión, y servicios técnicos y profesionales.

A los rubros antes mencionados hay que ponerles especial atención, dado que son los que presentan un gasto muy abultado de fin de año que podría ser prescindible para la institución. La única forma de verificarlo sería revisando una a una las compras de estos bienes y servicios, y comprobando la pertinencia del gasto de diciembre en la institución.

Consideraciones respecto al problema

Dado los argumentos expuestos, se podría afirmar que la presión de los servicios públicos por gastar a fin de año resulta ser un comportamiento ineficiente, que podría tener efectos en la economía, al hacer más escasos los proveedores e incrementar los costos de los bienes y servicios disponibles el mes de diciembre, y que refleja también un comportamiento inadecuado, en el que la planificación resulta solo referencial, lo cual se

¹¹ Se considera para efectos de su imputación presupuestaria como un gasto corriente, aunque es más propio por sus características considerarlo como gasto de capital.

traduce en un gasto de fin de año abultado, donde no necesariamente se destinan recursos de la mejor manera o a bienes y servicios que realmente se necesiten. En definitiva, ese gasto focalizado en un solo mes dificulta la posibilidad de lograr un uso eficiente de los recursos públicos.

La dinámica que permanentemente se da respecto del gasto de fin de año tiene una explicación profunda, sustentada en teorías del comportamiento de las instituciones públicas. Baumann (2015)¹² plantea que esta ejecución más abultada de fin de año se debe a la procrastinación, que hace que los servicios públicos eviten desembolsar sus recursos de forma más pareja en el transcurso del año. Sólo cuando éstos ven que ya están cerca de fin de año y que no pueden transferir recursos al ejercicio fiscal siguiente, gastan todo lo que les queda. Asimismo, Liebman y Mahoney (2013) explican que, como el costo de oportunidad de acumular gasto a fin de año es cercano a cero (en el sentido de que los servicios no pierden nada con esperar hasta diciembre para devengar), y dado que la demanda por gasto futuro es incierta, las organizaciones tienen incentivo a acumular, lo cual explica que al final del ciclo presupuestario tengan una reserva que se apresuran a gastar.

En resumen, el análisis teórico y la evidencia empírica disponible indican que el problema del incremento relativo de gasto de fin de año nace de los incentivos que enfrentan los servicios públicos. Dos elementos son centrales en esto: la regla que lo que no se gaste será rebajado del presupuesto del año siguiente y que no existe costo de no cumplir con la estructura temporal de gasto presupuestada. Posiblemente esto se deba a la incertidumbre en el año de no saber si se llegará con recursos suficientes a fin de año o por procrastinar e ir dejando los gastos para después. Es relevante entonces indagar en los elementos necesarios para una buena ejecución del gasto, que se sustentan en mecanismos de control y disciplina presupuestaria que pudieran inducir un cambio en el gasto en los servicios públicos, en pro de objetivos de austeridad fiscal y eficiencia asignativa. La siguiente sección ahondará en los mecanismos de control y disciplina presupuestaria, y expondrá la importancia de desarrollar medidas de este tipo.

¹² Baumann, S. (2015) "Putting it off for later – Procrastination and end of fiscal year spending spikes", Discussion Paper Series Number 260, Edinburgh School of Economics, University of Edinburgh

CAPÍTULO 2. MECANISMOS PARA EL CONTROL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

El incremento relativo del gasto de fin de año es ineficiente para la correcta asignación de los recursos públicos, por lo cual, es posible afirmar que los incentivos de los gestores de las políticas públicas (es decir, las distintas instituciones públicas) no están bien alineados con los objetivos de la autoridad fiscal, lo cual representa un problema de agencia.

Una fórmula que busca controlar este problema de agencia es establecer mecanismos para detectar cuándo se van a generar holguras en el presupuesto, ya sea por ahorro de recursos, una estimación optimista del presupuesto o un retraso en la ejecución, y reducir presupuestos ociosos que pudiesen darse en determinado gasto específico. En relación con los mecanismos de supervisión posibles, juega un rol importante el presupuesto por desempeño, el cual toma en cuenta los resultados a obtener en relación a los recursos disponibles y, por ende, es un proceso que debe estar integrado a la formulación del presupuesto. Por otra parte, es importante también implementar revisiones del gasto público; es decir, no solo ocuparse de destinar los recursos adecuados a los servicios públicos, sino también preocuparse de cómo se están gastando esos recursos.

En Chile se ha avanzado en la instalación de un presupuesto por desempeño, el cual empezó a gestarse el año 1993, con la incorporación de los primeros indicadores de desempeño, y ha avanzado fuertemente en el desarrollo de estos instrumentos. Sin embargo, la información de desempeño que proporcionan las instituciones es insuficiente y los resultados de los indicadores no están vinculados explícitamente al presupuesto. Este es un desafío en materia presupuestaria, dado que involucra no sólo tecnología, sino también voluntad de las partes para hacer un análisis del presupuesto adecuado.

Por otro lado, incipientemente en 2019, y con la colaboración de expertos del Fondo Monetario Internacional (FMI), se está gestando en Dipres la implementación de revisiones del gasto, con las cuales se busca crear comités que detecten las áreas donde podría ganarse en eficiencia. La idea de fondo para implementar esta medida sería detectar potenciales ahorros que podrían destinarse a otras áreas de interés del Ejecutivo que no

están siendo financiadas.¹³ Estas revisiones podrían impactar directamente en el gasto de fin de año, dado que tiene impacto directo en la eficiencia, al hacer que los gestores públicos se preocupen de la planificación de los recursos durante el año.

Adicionalmente a los mecanismos de supervisión revisados, otra manera interesante que hace frente al problema de la alta ejecución del gasto del último mes del año, es a través de mecanismos de incentivos a la ejecución del presupuesto de las instituciones públicas. Algunos países de la OCDE permiten trasladar recursos presupuestados que no fueron ejecutados durante el año fiscal al año fiscal siguiente; algunos con más o menos rigideces en la forma en cómo se trasladan esos recursos, pero el objetivo es hacer menos abrupto el cierre de año y que de esa forma los servicios no acumulen una fracción desproporcionadamente alta del gasto a fin de año.¹⁴ Estas propuestas tienen un trasfondo de responsabilidad fiscal, en el sentido que a los servicios se les da la posibilidad de una especie de ahorro del que pueden disponer en el siguiente periodo.

Existen países con una gran experiencia respecto a este tipo de mecanismo y las formas en las que lo fueron implementando. Por ejemplo, en Reino Unido la flexibilidad del gasto se aplicó por primera vez en 1976, inicialmente con limitación de ítems y umbral máximo de traspaso, y a partir de 1994 se implementa el traspaso total e ilimitado. En Suecia, se implementa en 1992, sin limitaciones del traspaso, y luego, en 1999 el gobierno introduce reglas para limitarlo. A partir de 2009 Austria permitió que los ministerios pudiesen retener fondos presupuestados no usados, sin límite ni restricciones de uso. El objetivo en todos los casos es el mismo, reducir el gasto abultado de fin de año y crear un incentivo para que los ministerios usen sus fondos en lo que han planificado.

¹³ Exposición “Revisiones de Gasto Público: Aspectos Generales y Evidencia Internacional”, 4 de febrero de 2019, presenta: Teresa Curristine, Economista Senior del Departamento de Asuntos Fiscales; Laura Doherty, Consejera de Asistencia Técnica del FMI; John Sell, Subdirector de Finanzas Corporativas, Economía, Energía y Estrategia Industrial del Tesoro de Reino Unido; y Thomas Gloy, Consultor Senior del Ministerio de Finanzas de Dinamarca.

¹⁴ OECD (2014) “Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries”, Chapter 5 Relaxing central input controls (Q. 50, 70-84)

Chile es uno de los pocos países de la OCDE que no han implementado ningún tipo de mecanismo de traspaso de recursos al periodo presupuestario siguiente.¹⁵ El presupuesto fiscal se trabaja con gasto devengado, y cuando se llega al final del periodo fiscal, aquellos compromisos establecidos durante el mes de diciembre se devengan, quedando obligados a cancelar como deuda flotante en el periodo siguiente. Este movimiento no incrementa el Gasto de Estado de Operaciones y se financia con saldos de caja disponibles en la institución. Esta posibilidad incentiva a las agencias públicas a devengar lo máximo posible a final de año, ya que, si no lo hacen, corren el riesgo de un recorte de recursos, puesto que, al mostrar una baja ejecución ante las autoridades del Ministerio de Hacienda, se podría poner en evidencia problemas de gestión de los recursos en la institución y/o algún nivel de holguras por recursos ociosos dentro del presupuesto.

En Chile, los mecanismos de incentivo que tienen relación con las metas que se fijan a nivel institucional, colectivo y directivo,¹⁶ están asociados en cierta medida a la ejecución del presupuesto del organismo público, por lo tanto, los servicios buscan devengar lo máximo posible para cumplir con las metas impuestas y así obtener la asignación correspondiente. En contraste a este objetivo, a partir del año 2019, se incorporan nuevas metas al incentivo institucional, que premian a los servicios que logren cumplir las metas de ejecución en diciembre, establecidas en conjunto con la unidad de Gestión Interna de DIPRES. Ello con el objetivo de una planeación más adecuada que descongestione el gasto de diciembre.

Una innovación adicional para reducir el gasto abultado de fin de año sería aplicar una

¹⁵ Según el informe de la OCDE (2014) "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries", los otros países que no han implementado este mecanismo de carry over son Bélgica, Grecia y México.

¹⁶ Existen varios mecanismos de incentivo, los más comunes son los convenios de desempeño institucional y colectivo, regulados por la Ley N° 19.553, y el Convenio de Desempeño Directivo, entre otros. El desempeño institucional se concede en relación con la ejecución eficiente y eficaz, de los servicios públicos, de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG). El desempeño colectivo se entrega a los funcionarios en relación al grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas en los equipos de trabajo. El desempeño directivo (o individual) es un instrumento de gestión, a través del cual la jefatura superior correspondiente efectúa la evaluación anual del directivo, respecto al logro de objetivos y metas allí comprometidas. Si bien los dos primeros convenios podrían indirectamente influir en una ejecución alta en diciembre, el convenio de desempeño Directivo directamente tiene una injerencia en el gasto de fin de año, ya que algunos directivos de servicios públicos tienen, dentro de sus indicadores de eficiencia, la ejecución presupuestaria del servicio (por ejemplo en aquellos Directivos que estén vinculados a la administración financiera del organismo público), y, por lo tanto, tienen incentivos a devengar un porcentaje importante del presupuesto antes que finalice el año.

especie de impuesto o recorte al gasto variable en el tiempo. Esto entrega una herramienta adicional de política que haría más eficiente el gasto de los organismos públicos. Este tipo de modelos son experimentales, y no hay evidencia de países que los hubiesen implementado. Sin embargo, los recortes presupuestarios son implementados discrecionalmente por la autoridad fiscal, siempre que es requerido y que la legislación lo permita, ello por necesidades que generalmente se asocian a déficits de recursos en los que se requieren ajustes de los presupuestos asignados.

En Chile se han aplicado cada cierto tiempo recortes al presupuesto, con el objetivo de mejorar los déficits existentes y cumplir las metas fiscales impuestas. De este modo se realizan modificaciones al presupuesto de manera centralizada, en las que se rebaja el presupuesto autorizado. En ocasiones, en estas rebajas participan los servicios públicos, de modo de minimizar el impacto de la medida, aunque no siempre es así. En los últimos 5 años se han implementado recortes dos veces, en 2016 y en 2018.

En el transcurso de este capítulo trataremos las distintas medidas que hemos introducido para reducir el gasto abultado de fin de año. Estas medidas, desarrolladas tanto directamente en el presupuesto (traspasando el presupuesto no ejecutado al año siguiente o ajustando el presupuesto a fin de año), como dirigidas a la institución y al trabajo de los funcionarios públicos (metas de desempeño), son mecanismos de disciplina presupuestaria que podrían llegar a afectar positivamente la distribución del gasto en el transcurso del año, y descomprimir el gasto de fin de año. De igual forma, es relevante aplicar mecanismos de control (presupuesto por desempeño y revisiones de gasto) relevantes para la planificación de los recursos y lograr eficiencia en la asignación de estos.

Presupuesto por desempeño

Es necesario mejorar el desempeño de las instituciones públicas, buscando la mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos. Es importante, entonces, encontrar formas para mejorar el desempeño y la transparencia de la gestión pública, de modo de poder controlar el trabajo de las instituciones respecto de su presupuesto. Esta es la finalidad del presupuesto por desempeño, que a partir del presupuesto se pueda relatar la asignación de los recursos en resultados medibles, de modo de tener información útil para la toma de decisiones.

Al elaborar un presupuesto tal que permita un control más relevante del gasto público, se esperaría tenga el potencial de cambiar el comportamiento de gasto de las agencias públicas, y de ese modo mejorar la eficiencia en las compras y efectividad en la producción de resultados.

En la práctica, los analistas presupuestarios ejercen un fuerte control sobre los recursos incrementales producidos por crecimiento o por reasignaciones marginales, por lo que la variante de presupuesto por desempeño vinculante tiene el potencial de funcionar para suavizar el gasto durante el año, ya que obligaría a los servicios públicos a cumplir metas definidas ex ante en la formulación del presupuesto. Si se tienen objetivos claros con los recursos, es más probable que los servicios empiecen a ejecutar sus programas o proyectos con más ímpetu al inicio, por lo cual es esperable que se ajuste el gasto de diciembre. Adicionalmente, el analista presupuestario tendría información para preocuparse del control de las metas y conocer sus resultados. Por lo tanto, es sumamente relevante para la planificación eficiente de los gastos desarrollar mecanismos de control de los presupuestos desde su origen, y para lograrlo el desarrollo de un presupuesto por desempeño es fundamental.

En relación a lo anterior, desde inicios de los años noventa la mayoría de los gobiernos de países pertenecientes a la OCDE han desarrollado información de desempeño; sin embargo, el presupuesto por desempeño involucra más que sólo información, involucra también cómo se aplica esta información en el proceso presupuestario y en la asignación

de recursos.¹⁷

El presupuesto por desempeño comenzó en Estados Unidos hace más de 60 años (Schick, 2014)¹⁸ y tuvo como objetivo, tanto en Estados Unidos como en otros países que lo adoptaron, identificar aquellos ítems o líneas de importancia en el costo de los insumos y basar las decisiones del gasto en el trabajo realizado. Sus proponentes argumentaban que la presupuestación por ítem impedía al gobierno medir su desempeño por: i) basar las asignaciones en el costo de los insumos más que en el trabajo que se realiza y ii) obligar a las agencias gubernamentales a cumplir reglas de gasto que restringen las posibilidades de la administración.

Un presupuesto por desempeño es un mecanismo de construcción del presupuesto que entrega información respecto del destino de los recursos públicos, de modo de mejorar la calidad del gasto público. Esto permite corregir programas que no están dando los resultados deseados, asignar más recursos a las políticas públicas que hagan mayores aportes a los objetivos de la autoridad y, finalmente, establecer las prioridades del gasto en función de las necesidades de la ciudadanía. Además, es un método útil para redefinir el quehacer de un gobierno, hacer del presupuesto no sólo un simple procedimiento de asignación y control de recursos, sino un instrumento permanente de corrección y reorientación estratégica de la acción pública.

Sin duda es una aspiración de todo gobierno lograr una vinculación entre el presupuesto y el desempeño, medido a partir de los resultados de los indicadores e instrumentos que contribuyan a la toma de decisiones con relación a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

De acuerdo con la OCDE (2018)¹⁹, el motivo principal de por qué es tan relevante que los gobiernos avancen en el presupuesto por desempeño es que este tipo de mecanismo permite fortalecer la alineación entre las decisiones de asignación en el presupuesto y las prioridades de gobierno. Pero no sólo beneficia al gobierno como actor en particular, sino

¹⁷ OECD (2007) "Performance Budgeting in OECD countries"

¹⁸ Schick, A. (2014) "The Methamorphoses of Performance Budgeting". OECD Journal on Budgeting, Volumen 2013/2

¹⁹ OCDE (2018) "Best Practices for Performance Budgeting".

que influye también en otros actores. Respecto al poder Legislativo, el mecanismo ofrece mayor transparencia para los parlamentarios en los propósitos del gasto y qué bienes y servicios serán entregados, como también el medio de responsabilizar a los altos funcionarios del logro de los resultados. Para el Ministerio de Hacienda, implementar en su mayor potencial este mecanismo le entrega herramientas para la toma de decisiones, haciendo que la asignación de recursos se base en evidencia de su desempeño y a los ministerios más responsables de su efectividad y eficiencia del gasto. También ayuda a los gestores de programas a realizar seguimientos del desempeño y realizar mejor su trabajo. Finalmente, los organismos de la sociedad civil también se benefician de la incorporación de un sistema de presupuesto por desempeño robusto, ya que, bien implementado, ofrece mayor transparencia con respecto a los propósitos y resultados del gasto público, fortaleciendo el compromiso directo con la ciudadanía en el proceso presupuestario.

La implementación de este tipo de mecanismos no es fácil, requiere tiempo e implica un profundo cambio de cultura hacia el interior de la administración pública. Al respecto, una verdad que identifica Schick (2014) en relación al presupuesto por desempeño es que su implementación depende mucho del comportamiento de los políticos y funcionarios públicos, ya que su disposición, profesionalismo y habilidad está directamente relacionada con el éxito de la medida. Es por eso que los primeros en implementar mecanismos de este tipo correspondían a los países mejor administrados del mundo. Además, menciona que es fundamental contar con un esquema de coordinación horizontal entre instituciones de la administración pública, y vertical entre los niveles de gobierno, ya que la existencia de mecanismos de cooperación entre el Ministerio de Hacienda y el resto de las instituciones de la administración pública constituye un factor central en la construcción del presupuesto por desempeño.

De acuerdo con Schick (2014), la OCDE ha identificado tres niveles de uso de la información de desempeño:

- i) Sólo informativo: la información no juega un rol en las decisiones de gasto, aunque se puede usar para promover la rendición de cuentas y la discusión pública de las políticas.
- ii) Informativo, conexión débil: no existe un vínculo automático entre el desempeño y los niveles de financiamiento. El peso dado a la información de desempeño

- depende de circunstancias particulares.
- iii) Vinculante: vincula explícitamente las asignaciones presupuestarias a unidades de rendimiento.

Adicionalmente, la OCDE (2018)²⁰ clasifica los diferentes enfoques de presupuesto por desempeño vistos en sus países miembros de la siguiente manera:

- i) Presupuesto por Desempeño de Presentación: Muestra indicadores de producción, resultados y desempeño separados del documento de presupuesto. Esto es relativamente fácil de lograr y es apropiado cuando el objetivo está limitado a demostrar que las asignaciones en el presupuesto y los gastos actuales son sensibles a los objetivos estratégicos del gobierno y las prioridades políticas. Los datos de presupuesto y desempeño son difíciles de relacionar.
- ii) Presupuesto por Desempeño Informado: Este incluye medidas de desempeño en el documento de presupuesto e involucra reestructuración del documento de presupuesto en las bases de los programas. Este enfoque requiere un esfuerzo considerable para lograrlo y es apropiado en gobiernos que quieren lograr metas más ambiciosas, así como re priorizar la vinculación del gasto y el desempeño e incrementar el control presupuestario en los administradores de los programas.
- iii) Presupuesto por Desempeño Gerencial: Es una variante del presupuesto por desempeño informado. Se focaliza en los impactos de gestión y cambios en el comportamiento de las organizaciones, logrado a través de un uso combinado del presupuesto y la información de desempeño. Este depende de la cultura de desempeño existente en el gobierno, la que toma tiempo de establecer si esta no existe.
- iv) Presupuesto por Desempeño Directo: Establece una vinculación directa entre resultados y recursos, usualmente implicando mecanismos de tipo contractual que directamente se relacionan con asignaciones presupuestarias para el logro de los resultados, implicando una respuesta presupuestaria de acuerdo al rendimiento de los objetivos de desempeño. No hay países OCDE que se identifiquen a sí mismos usando desempeño directo como enfoque general; sin embargo, puede ser empleado en algunos tipos de servicios de manera

²⁰ OCDE (2018) "Best Practices for Performance Budgeting"

particular.

La mayoría de los países de la OCDE han ido incorporando diversas prácticas e instrumentos para mejorar los procesos presupuestarios, de manera que estos puedan orientarse hacia resultados. Según los datos expuestos por Schick (2015) aproximadamente dos tercios de los países de la OCDE han emitido directrices y definiciones para el presupuesto por desempeño y tienen métodos estándar para reportar información de desempeño a la autoridad presupuestaria central. A pesar de ello, sólo unos pocos países tienen un sistema de calificación de desempeño o conjunto estándar de indicadores u objetivos de rendimiento.

Chile no se ha visto ajeno a estos cambios, y se han ido desarrollando e introduciendo diferentes instrumentos en el proceso presupuestario a partir de la década de los noventa. De acuerdo a lo informado por la Dirección de Presupuestos²¹, el modelo conceptual utilizado en Chile es conocido como modelo de presupuesto por desempeño del tipo informado (el número ii respecto al uso de la información de desempeño y de las variedades identificadas de presupuesto por desempeño), el cual se basa en la construcción e implementación de un conjunto de instrumentos, metodologías y procesos regulares de trabajo, que permiten incorporar de manera sistemática información del desempeño de las instituciones públicas en la asignación y uso de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos para motivar y facilitar un buen desempeño de éstas. Esta forma de implementar la orientación del presupuesto hacia resultados es un proceso paulatino condicionado por la realidad institucional del país y las necesidades y limitaciones que impone el nivel de desarrollo del Estado.

En conclusión, en Chile el análisis presupuestario está en una segunda etapa, en la que se le da un peso relativo a la información de desempeño que proporcionan las instituciones.

En relación a la encuesta de presupuesto por desempeño de la OCDE realizada el año 2018, Chile tiene una percepción de efectividad de su presupuesto por desempeño entre media y baja. Al respecto, los desafíos potenciales para la implementación adecuada del

²¹ Dirección de Presupuestos (2019) "Estadísticas de Gestión Pública Indicadores de Desempeño 2001 – 2019".

presupuesto por desempeño se muestran en el cuadro 6.

CUADRO 6: Respuestas de Chile ante la pregunta: Califique cada uno de los siguientes desafíos potenciales para implementar efectivamente presupuesto por desempeño

Desafío	Bajo	M-B	Medio	M-A	Alto
Falta de datos precisos y oportunos para servir como entrada para las medidas de desempeño			X		
Indicadores mal formulados y objetivos que no son útiles			X		
Falta de liderazgo / compromiso en la promoción del enfoque en desempeño basado en el presupuesto					X
La selección de objetivos de desempeño son elegidos deliberadamente de manera parcial de sus resultados				X	
No está claro cómo afecta el desempeño en las decisiones de asignación de presupuesto				X	
Centrarse en el desempeño no es sostenido una vez que el presupuesto ha sido asignado				X	
Problemas de coordinación donde el logro de objetivos requiere trabajo horizontal y cooperación a través de las organizaciones del gobierno central		X			
Alta capacidad / capacitación para personal / funcionarios con respecto a medición del desempeño				X	
Falta de recursos (tiempo, personal, fondos operativos) para dedicar a evaluaciones de desempeño			X		
Falta de cultura de "rendimiento"				X	
Orientación central inadecuada sobre presupuesto por desempeño		X			
Sobrecarga de información: se presenta demasiada información y no siempre clara ni la más adecuada para la toma de decisiones				X	
Procedimientos del presupuesto por desempeño muy burocráticos/largos/complicados			X		
Falta de tecnología adecuada		X			

FUENTE: Encuesta de Presupuesto por Desempeño OCDE (2018)

Lo que la encuesta evidencia es la falta de liderazgo y compromiso para la promoción del enfoque de desempeño como el mayor desafío de implementar la medida, siendo la autoridad política la principal responsable de la inacción en este ámbito. Los desafíos

medianamente altos tienen relación con la cantidad y calidad de la información y cómo afecta al presupuesto, y la preparación de los funcionarios ante este enfoque, tanto en competencias culturales como técnicas. Respecto al desafío medio, se identifica la construcción de indicadores y definición de objetivos, déficit de información de base para generarlos, falta de recursos y procesos complicados. Se consideraron que no son un problema tan relevante la coordinación con los servicios, las orientaciones respecto a lo que hay que hacer en el presupuesto por desempeño y la existencia de tecnología adecuada.

Por lo tanto, el desarrollo de un mecanismo de presupuesto por desempeño en Chile es un gran desafío, pues, aunque sus beneficios son innegables, aún existe una larga senda para evidenciar la utilidad de instalarlo en todo su potencial.

Revisiones del gasto

Para llegar a una estimación adecuada de los presupuestos institucionales que permita una asignación eficiente de los recursos durante el año, se ha buscado adicionar mecanismos de refuerzo, evaluando políticas públicas específicas. Entre estos, el que más destaca, por su aporte estratégico a las prioridades del Estado, son las revisiones del gasto.

Las revisiones de gasto se refieren al análisis coordinado y en profundidad de los gastos de línea base (Vandierendonck, C., 2014)²², con el objetivo principal de detectar aumentos de eficiencia y oportunidades para reducir los gastos de baja prioridad o ineficaces. Las revisiones de gasto no son sólo o únicamente recortes de gasto, sino que tienen un propósito más profundo, que se basa en buscar una asignación de los recursos públicos de manera conectada con la forma concreta de ejecutar las acciones públicas, dirigida hacia las prioridades de política justificadas en el gasto.

Si bien es mucho más fácil realizar un recorte lineal, es preferible un análisis del impacto de la política o de los efectos secundarios que una medida pueda tener. Las revisiones de gasto permiten analizar los procesos y determinar dónde están siendo desarrollados de manera ineficiente. Dado que los costos de este tipo de medidas también son importantes, resulta relevante dirigir este mecanismo a aquellos programas que se consideren con holguras o con problemas en la asignación eficiente del gasto.

Medidas de este tipo requieren tiempo y recursos para que resulten efectivas (Vandierendonck, C., 2014), por lo que a largo plazo pueden resultar en un apoyo muy efectivo a la política macroeconómica. Dado que las revisiones de gasto tardan más tiempo en entregar resultados que los recortes fijos o generales, la implementación completa de una reforma como la propuesta puede tardar años. Por lo tanto, las revisiones de gasto pueden no ser la respuesta más adecuada cuando existen necesidades urgentes de consolidación fiscal. Normalmente se recomienda la realización preventiva de estas revisiones cuando el país esté creciendo y es estable, y la revisión de aquellas prioridades de reducción del gasto cuando no sea imperiosa la necesidad de encontrar holguras en el

²² Vandierendonck, C. (2014) "Public Spending Reviews Design, conduct, implementation" European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

presupuesto.

Por otro lado, también las revisiones de gasto pueden ser beneficiosas en aquellos casos en que se realicen en gastos que mejoren el crecimiento (Vandierendonck, C., 2014). Por ejemplo, la simplificación de procesos para la creación de empresas, que afectan directamente al crecimiento económico, puede ahorrar tiempo y dinero en el sector público, y entregar un margen en el presupuesto que puede destinarse a otras prioridades.

Las revisiones de gasto en Chile están recién en un proceso de implementación y cuentan con la asesoría del FMI. Este proceso se encuentra en su primera etapa, que consiste en crear un comité de expertos. Durante el año 2019 se ha avanzado en el análisis de los conceptos de gasto de cada organismo público, definiendo áreas de acción e intervención, y estableciendo lineamientos que ayuden a mejorar la eficiencia asignativa de los recursos públicos, de modo de institucionalizar las revisiones de gasto como medida de política.

Se creó en la Dirección de Presupuestos una unidad perteneciente al área de Gestión Presupuestaria llamada de Revisión del Gasto, que estará encargada de implementar esta medida. Como primer avance, actualmente está realizando una revisión del subtítulo Bienes y Servicios de Consumo, en búsqueda de potenciales ganancias de eficiencia, dado que se encontró que existía mucha dispersión respecto a los gastos en un mismo producto o asignación entre los distintos servicios públicos (por ejemplo, a un mismo nivel de gasto per cápita el costo de Internet es muy variable de un servicio público a otro). En esta revisión se clasifican los gastos de Bienes y Servicios de Consumo en alguna de las siguientes métricas: gasto per cápita, gasto total y gasto observado en diciembre del año anterior, en comparación con el resto del año.

Se usa como métrica el gasto per cápita pues se entiende que algunas asignaciones dependen de la cantidad del personal trabajando (por ejemplo, se puede considerar que el consumo de servicios básicos como luz, agua, calefacción, etc, depende del número de funcionarios que los utiliza). Se usa el gasto total también en algunas asignaciones que requieren de un pago continuo y fijo (contribuciones, servicios de cobranzas, derechos y tasas, gastos bancarios, etc.). El gasto en diciembre se usa en aquellas asignaciones que sufren mayor presión de gasto en aquel mes y que podrían distribuir su gasto durante el

año (vestuario, mantenciones, compras de productos químicos y farmacéuticos, etc.).

A partir de estas métricas se obtiene, a nivel de todos los servicios del sector público, un gasto promedio por servicio, más una desviación estándar, para determinar una propuesta de ajuste.

Este ejercicio presenta, no obstante, algunos problemas: no se considera la variabilidad de precios entre regiones (por ejemplo, el costo de la energía eléctrica varía de una región a otra), o gastos excepcionales que podrían presentarse un año y en otro no (por ejemplo, la segunda vuelta presidencial presionó el gasto en diciembre de 2018, lo que afectó a algunos servicios públicos que estaban directamente relacionados). Además se considera la media más la desviación estándar como el óptimo a alcanzar, cuando podrían determinarse óptimos en relación a los atributos de cada bien o servicio (por ejemplo, definir cuál es el consumo óptimo de electricidad por persona). A pesar de los cuestionamientos, es una fórmula innovadora para detectar comportamientos anómalos en el gasto y establecer posibles ganancias de eficiencia.

De acuerdo a lo informado por la nueva unidad de Revisión del Gasto se pretendía, por recomendación del FMI, implementar una revisión piloto del subtítulo Bienes y Servicios de Consumo para la Ley de Presupuestos 2020. Sin embargo, dado que aun se encuentran en estudio las mejores fórmulas para implementar esta medida, se espera que pueda concretarse el año 2021. Adicionalmente, el FMI también recomendó realizar 2 o 3 revisiones del gasto focalizadas para la Ley de Presupuestos 2021, las cuales aun se encuentran en proceso de análisis para definir qué sectores, servicios o tipos de gasto estarían involucrados en la revisión.

Ahorro precautorio

Si bien una forma que busca solucionar el problema del aumento del gasto a final del año fiscal es a partir de mecanismos de monitoreo a los servicios públicos, muchas veces no resultan suficientes para lograr el efecto esperado. Medidas como el presupuesto por desempeño o las revisiones de gasto tienen un efecto en la formulación de los presupuestos, pero un efecto más indirecto en la planificación de los gastos durante el año. Es por eso que se debieran analizar también medidas que tengan efectos en el comportamiento de los agentes públicos.

Liebman y Mahoney (2013) tienen una visión sistémica del funcionamiento de los mecanismos de suavización del gasto de fin de año, con medidas de monitoreo y medidas de disciplina fiscal. Proponen implementar diversas medidas de salvaguardia y fiscalización; sin embargo, ellos mismos afirman que no han sido totalmente exitosas en la eliminación de la ineficiencia de la prisa de gasto a final de año, por lo que proponen además que las agencias tengan la capacidad de hacer “rollover” (o también llamado “carryover”, o en español “aplicar mecanismos de ahorro precautorio”); es decir, que tengan la capacidad de hacer traspasos de algunos de sus fondos no utilizados para el siguiente año fiscal.

De acuerdo a la definición de Lienert y Ljungman (2009), el traspaso de recursos de un año a otro se refiere al derecho a utilizar una apropiación no gastada más allá del periodo de tiempo por el cual fue otorgado originalmente. Estas prórrogas o traspasos son excepcionales, contrarias al principio de anualidad, justificada en consideraciones prácticas, dada la naturaleza heterogénea de las empresas gubernamentales, información asimétrica, tiempo y recursos limitados para la preparación del presupuesto, y los complejos procedimientos de aprobación entre el ejecutivo y legislativo. La transferencia puede mejorar la eficiencia intertemporal en el uso de fondos presupuestarios dentro de las entidades presupuestarias; sin embargo, desde el enfoque de la autoridad fiscal, podrían tener un impacto negativo en la eficiencia asignativa del gasto entre las entidades presupuestarias.

El rollover, o la capacidad de realizar traspasos de un año a otro, es aplicado en gran parte de los países de la OCDE. El cuadro 7 muestra los países de la OCDE que permiten el traspaso de recursos de un año presupuestario a otro, y aquellos que no lo permiten²³. Los que permiten traspasos difieren respecto al tipo de limitaciones al traspaso, los ítems que permiten el arrastre, si existe algún límite porcentual o si requieren algún tipo de aprobación especial para el traspaso. A los organismos públicos de países como Austria, República Checa, Dinamarca e Israel se les permite traspasar la totalidad de sus saldos no ejecutados al año presupuestario siguiente, sin requerir de ningún tipo de autorización. Este traspaso es sin límite también para países como Australia, Hungría, Japón, Portugal y Suiza, sin embargo, requieren ser aprobados por el Ministerio de Hacienda o las autoridades correspondientes. La mayoría de los países permiten el traspaso hasta cierto límite establecido, o en ciertos ítems específicos. Son pocos los países que no permiten ningún nivel de traspaso, destacando Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, México y Chile²⁴.

Es interesante mencionar la evidencia de algunos países que han implementado medidas de traspaso de recursos al siguiente año fiscal. Lienert y Ljungman (2009) mencionan, por ejemplo, que en Reino Unido se introducen reglas de flexibilidad de fin de año por primera vez en 1976 y su introducción se justificó por motivos pragmáticos, dado que el momento del gasto de los proyectos no puede ser controlado con precisión, por lo que se requirieron disposiciones para permitir una cantidad limitada de flexibilidad entre gasto corriente y de capital, lo cual era otorgado inicialmente caso a caso, y luego, en 1978, por la presión de los servicios públicos, se estableció un nivel de 5% de la autorización para gasto de capital, lo cual se aplicó a otros gastos en 1988. Este mecanismo fue evolucionando, de manera que se incorpora en 1994 la entrega del remanente total e ilimitado en gastos corrientes y de capital; el objetivo era que los servicios públicos pudiesen administrar su dinero de manera más eficiente año tras año, y proporcionar incentivos para la mejora de la eficiencia en la planificación a nivel de los ministerios.

²³ OCDE (2012), Encuesta Internacional de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

²⁴ Existe sólo una excepción de esta regla en Chile, ya que las Fuerzas Armadas y de Orden, por ley, pueden realizar traspasos de un año a otro a un fondo externo denominado Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA). El Art. 7° del DL N° 1277 (1975) menciona lo siguiente: "A contar del 1° de noviembre de cada año, los saldos en moneda nacional y extranjera de los recursos presupuestarios entregados a las respectivas instituciones que se estime no se invertirán al 31 de diciembre, cualquiera que sea su causa, pasarán a incrementar los fondos de las cuentas a que se refiere esta ley."

CUADRO 7. Países de la OCDE que permiten traspasos de recursos.

País	Permiten traspasos	Limitaciones al traspaso
Australia (AUS)	si	sin límite, con aprobación del Ministerio de Hacienda y respaldo legal.
Austria (AUT)	si	sin límite, sin necesidad de aprobación
Bélgica (BEL)	no	no aplica
Canadá (CAN)	si	con límite y con aprobación
Chile (CHL)	no	no aplica
República Checa (CZE)	si	sin límite, sin necesidad de aprobación
Dinamarca (DNK)	si	sin límite, sin necesidad de aprobación
Estonia (EST)	si	con límite y con aprobación
Finlandia (FIN)	si	depende del ítem
Francia (FRA)	si	hasta cierto límite no requiere aprobación, después de este umbral si lo requiere
Alemania (DEU)	si	requiere ley (inversiones y gastos asignados) o nota presupuestaria (otros gastos), con aprobación del Ministerio de Hacienda si el gasto no está cubierto por el fondo del ministerio.
Grecia (GRC)	no	no aplica
Hungría (HUN)	si	sin límite y con aprobación
Islandia (ISL)	si	con límite y con aprobación
Irlanda (IRL)	no	no aplica
Israel (ISR)	si	sin límite, sin necesidad de aprobación
Italia (ITA)	no	no aplica
Japón (JPN)	si	sin límite y con aprobación
Corea (KOR)	si	Para ítems especificados por ley
Luxemburgo (LUX)	no	no aplica
México (MEX)	no	no aplica
Países Bajos (NLD)	si	con límite y con aprobación
Nueva Zelanda (NZL)	si	con límite y con aprobación
Noruega (NOR)	si	con límite y con aprobación
Polonia (POL)	si	solo sobre la base de ordenanzas emitidas por el Consejo de Ministros
Portugal (PRT)	si	sin límite y con aprobación
República Eslovaca (SVK)	si	solo para gastos de la UE, cofinanciación, gastos de capital.
Eslovenia (SVN)	si	Para ítems específicos
España (ESP)	si	con límite y con aprobación
Suecia (SWE)	si	hasta cierto límite no requiere aprobación, después de este umbral si lo requiere
Suiza (CHE)	si	sin límite y con aprobación
Turquía (TUR)	si	solo si se especifica en la Ley de Presupuestos.
Reino Unido (GBR)	si	con límite y con aprobación
Estados Unidos (USA)	si	si la ley proporciona disponibilidad multianual.

Fuente: OCDE (2012), Encuesta Internacional de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

Adicional a este análisis, Baumann (2015) menciona que en el Reino Unido el sistema de rollover ilimitado fue implementado en el periodo fiscal de 1998-1999 y que se volvió a un sistema más restrictivo en el periodo 2011-2012. Actualmente, de acuerdo con lo informado a la OCDE (2012) se permite el traspaso con límite y requiere aprobación del Ministerio de Hacienda.

Respecto a Suecia, un nuevo tipo de mecanismo fue introducido el año 1992, el cual denominaron “marco de apropiaciones”, donde no había restricciones de las cantidades que pudiesen trasladarse año a año. En 1999 el gobierno introduce reglas que limitan el traspaso. Actualmente la regla que estipula que los servicios públicos podrían llevar al año siguiente hasta el 3% de su presupuesto. Ahorrar por encima del 3% necesita la aprobación del Ministerio de Hacienda. Los ahorros se pueden usar hasta dos años después de que la asignación se incluyó originalmente en el presupuesto.

Otro ejemplo de aplicación de rollover destacable de mencionar es el de Austria. De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Hacienda de Austria (2015)²⁵, a partir de 2009 el país implementa una reforma presupuestaria. Entre varias medidas, se implementa un mecanismo de flexibilidad en uso de los fondos en los ministerios, el cual permitió que estos organismos pudiesen retener fondos presupuestados no usados, sin límite ni restricciones de uso. Este nuevo sistema de reservas en cada ministerio permite transferir recursos financieros e ingresos adicionales para reservarlos y usarlos en los años siguientes, prácticamente sin ninguna restricción de uso, lo cual ayuda a reducir el gasto exagerado de fin de año y crea un mayor incentivo a conservar los ingresos fiscales. El financiamiento no es proporcionado hasta que los recursos financieros sean realmente usados.

Si bien usar mecanismos de ahorro precautorio puede verse como una solución al problema del abultado gasto de fin de año y es una práctica generalizada en los países desarrollados, podría tener consecuencias perversas en los servicios públicos. En este sentido, Fichtner, J. y Greene, R. (2016)²⁶, aunque proponen implementar un piloto con esta medida, mencionan que existe una preocupación legítima respecto a la posibilidad de generar estas

²⁵ Federal Ministry of Finance (2015) “The Budget Reform as a Transition to a New Budget World The Austrian Federal Budget Reform”.

²⁶ Fichtner, J. y Greene, R. (2016) “Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming “Use It or Lose It” Rules”, Mercatus Center, George Mason University.

cuentas remanentes, dado que podría tener como consecuencia una disminución de la responsabilidad del gobierno, por lo que proponen, adicional a realizar rollover, una revisión presupuestaria a mediados de año.

Adicionalmente, el informe del Fondo Monetario Internacional desarrollado por Lienert y Ljungman (2009)²⁷ que analiza y propone la posibilidad de implementar esta medida, destaca, entre varios problemas, que este tipo de prácticas pueden traer complicaciones por la pérdida de control de política fiscal, en el sentido de que habría conflicto con las metas de balance estructural. Por eso llegan a la conclusión que no cualquier tipo de país puede arriesgarse a una reforma de este tipo, sino que debieran cumplir condiciones previas como una presupuestación de las asignaciones de manera exacta (es decir, que la presupuestación fuese la adecuada en la asignación para llevar la tarea encomendada), sistemas de contabilidad adecuados e informes bien desarrollados, acceso a la financiación en donde el gobierno esté en condiciones de pagar cuando se solicite y sin escasez de efectivo, buen control interno y auditoría externa, funciones de gestión presupuestaria descentralizadas en la que el servicio tenga la autoridad de decidir y planificar cómo colocar su arrastre, y una claridad respecto del mediano plazo.

Si bien se citó varios ejemplos de países desarrollados que implementan medidas de ahorro precautorio, estos cumplen ciertas condiciones de estabilidad macroeconómica para aplicar esta política pública al presupuesto autorizado. Un gran stock de prórrogas podría amenazar la gestión fiscal agregada, por ejemplo, si el gobierno ha hecho el compromiso de cumplir con objetivos macroeconómicos fiscales (balance estructural cero) la posibilidad de que los saldos transferidos se conviertan en gastos reales debe tenerse en cuenta a la hora de planificar este tipo de mecanismo.

²⁷ Lienert, I. y Ljungman, G. (2009) "Carry.Over of Budget Authority", Public Financial Management Technical Guidance Note, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Recortes presupuestarios variables

El mecanismo de ahorro precautorio le da continuidad en la planificación de los gastos que trasciende al año presupuestario, lo que descongestiona el gasto abultado a final del año presupuestario. Sin embargo, tiene algunos inconvenientes que responden a la mantención de la estabilidad macroeconómica, ejerciendo presión al gasto del año siguiente que podría ir en contra de los objetivos de balance estructural. Por lo tanto, es importante revisar otro tipo de mecanismo que no afecte las metas de estabilidad fiscal y que contribuya a la disciplina del gasto. En este sentido, Baumann (2015) sugiere la aplicación de “impuestos” presupuestarios variables en el tiempo, para suavizar el gasto de fin de año²⁸.

En la revisión de la literatura de finanzas públicas, para analizar el comportamiento de los servicios en el transcurso de un año fiscal, existen dos enfoques. El primero, desarrollado por Liebman y Mahoney (2013), en el que explican el gasto de fin de año a partir de un modelo en el que los servicios construyen un “fondo de día lluvioso”; es decir, una reserva para asegurarse ante shocks inesperados. Dado eso, los servicios no tienen incentivo a diferir gasto hasta la última parte del año. El segundo modelo es expuesto por Baumann (2015), quien da un análisis alternativo, introduciendo la idea de la procrastinación; es decir, dado que el desempeño de un servicio público es medido ya finalizado el año presupuestario (ya sea medido como la ejecución del servicio o de otra forma), no existen incentivos para devengar a lo largo del año fiscal, puesto que no tiene un costo relevante el dejar una fracción alta para diciembre, por lo que esta modalidad provee un incentivo a retrasar el gasto.

Baumann (2015) considera que, si bien es interesante el planteamiento de Libeman y Mahoney (2013), la explicación del gasto de final del año fiscal que proponen estos autores es intuitiva, por lo que considera que la explicación a partir de los ahorros precautorios y los presupuestos vencidos no proporciona una explicación completa, sino más bien limitada y parcial del problema.

²⁸ Es importante mencionar que el autor no se refiere a un impuesto propiamente tal, sino que, a una reducción del presupuesto, la que es conocida por los servicios públicos en caso de incumplimiento en la ejecución esperada.

Uno de los argumentos de la tesis de Baumann (2015) para descartar el mecanismo de ahorro precautorio sugiere que no hay evidencia de que ayude de manera significativa a la descongestión del gasto de fin de año. Ello se sustenta en la experiencia del Reino Unido. Este país pasa desde un sistema con rollover sin ningún tipo de restricción (año fiscal 1998-1999) a un sistema con un rollover más restrictivo (año fiscal 2011-2012), por lo que, en la predicción del modelo de ahorro precautorio, el tamaño del gasto de fin de año en la que no existe la posibilidad de hacer rollover debiera ser mayor que en una situación con rollover, y en tamaño del gasto en una situación con rollover sin restricción debiera ser menor a una situación con rollover restringido. Esto se daría porque, en una situación donde no hay rollover (o hay rollover restringido) el servicio se ve obligado a devengar una mayor proporción del gasto a fin de año, pues no tiene posibilidad de pasar estos recursos al año siguiente. Sin embargo, estas predicciones del modelo no suceden en los datos expuestos por el autor²⁹, en los que sugiere que el hecho de implementar el sistema con rollover no tuvo impacto en el tamaño del gasto de final de año.

El mecanismo de ahorro precautorio sostiene que las alzas en el gasto de final de año son resultado de la incertidumbre en el proceso de producción de los servicios públicos, por lo que mientras mayor sea la incertidumbre, mayor debería ser el gasto de fin de año. Ello es opuesto a la predicción del modelo de procrastinación, donde el proceso de shocks es una fuerza que iguala el gasto a lo largo del año fiscal. Baumann (2015) verifica empíricamente estas afirmaciones con información presupuestaria de Irlanda del Norte para cinco años fiscales que van desde el año fiscal 2008-2009 a 2012-2013. Para ello desarrolla una medida de aleatoriedad del gasto de cada servicio público que se interpreta como indicador de un entorno de gasto más predecible y verifica, al contrario de lo que indica la intuición asociada al mecanismo de ahorro precautorio, que aquellos departamentos con mayor incertidumbre tienen menor gasto de fin de año.³⁰

²⁹ Baumann (2015) concluye lo anterior a partir de un análisis descriptivo, donde muestra gráficamente el comportamiento de un indicador que define como “momento de gasto” (gasto promedio mensual dividido por un mes promedio) para cada año presupuestario desde el año fiscal 1990-1991 al 2013-2014. Con rollover sin restricción debiera darse un indicador menor que con un rollover más restringido, sin embargo, esto no se da siempre, sobre todo para los gastos de capital y en los últimos años de la medida con completa flexibilidad.

³⁰ El autor modela por efectos fijos a tres niveles, para controlar la heterogeneidad por departamento. La regresión resultante muestra que tiene un coeficiente positivo en la incertidumbre del gasto corriente y la significancia desaparece una vez se controla por heterogeneidad. En todos los casos hay una relación significativamente negativa entre la incertidumbre del gasto de capital y el auge de gasto re normalizado. Como los auges de gasto de fin de año son mas grandes para el gasto de

Baumann (2015) también refuta el modelo de ahorros precautorios debido a que por defecto este tiene una dependencia muy grande en la imprevisibilidad, por lo que se podría pensar que esta medida de aleatoriedad no refleja la percepción real del servicio público, ni su motivación a acumular el gasto a fin de año. Por lo tanto, considerar la incertidumbre como causante del gasto de fin de año parece un supuesto poco realista en el mundo real.

En definitiva, propone el modelo de procrastinación, en el que los servicios públicos retienen algo de dinero durante el año, porque hay un esfuerzo en gastarlo y prefieren postergar el esfuerzo. Al llegar el final del año fiscal, como son juzgados por la autoridad presupuestaria debido al uso que hacen de su presupuesto, se apresuran a gastar dinero para ser evaluados bien (mostrar una buena ejecución presupuestaria anual) y así no perder los recursos al año siguiente.

Si bien la explicación del ahorro precautorio sugeriría que el gasto de fin de año podría desincentivarse al permitir que el gobierno transfiera sus fondos entre los años fiscales, este enfoque no ayudará si el gasto de fin de año es causado por la postergación. Entonces, en su lugar, Baumann (2015) propone una forma más directa, en la que la autoridad presupuestaria pueda alentar a los servicios públicos a no posponer las cosas.

La solución que propone es una especie de “impuesto” al gasto del servicio que aumenta a lo largo del año fiscal (impuesto entre comillas, puesto que dentro del mismo sector público no podría considerarse técnicamente así, sino que es una reducción presupuestaria en algún momento del tiempo). Esto significa que es relativamente más barato para los departamentos gubernamentales gastar en los primeros meses del año fiscal en relación con los últimos meses del año fiscal.³¹

Por ejemplo, en un Estado bien constituido, estable y sin incertidumbre, se podría considerar un servicio público, con un presupuesto de 100, que enfrenta un descuento del 0% en los primeros seis meses del año y del 20% en el segundo semestre del año. Esto significa que si el servicio público, en las condiciones ideales, gastara todo su presupuesto

capital, esto puede ser interpretado como evidencia del modelo de procrastinación, en contraposición del modelo de ahorros precautorios.

³¹ También considera la posibilidad de auditorías con penalidades crecientes por gastos por debajo de lo esperado, sin embargo, es una modalidad más costosa y de difícil aplicación.

en los primeros seis meses del año, podría comprar cosas por valor de 100, pero si lo gastara todo en los segundos seis meses del año, solo podría comprar cosas por valor de 80. Esto proporciona un incentivo para que los servicios eviten la postergación del gasto. También significa que, si los servicios públicos posponen el gasto, al menos parte de este gasto tardío se devuelve a la tesorería a través del recorte programado.

Para tener una idea del valor total que el recorte podría ofrecer, Baumann (2015) calibra un modelo con datos de gasto departamental de Irlanda del Norte. Luego incorpora un impuesto en este modelo y verifica cómo reaccionan los servicios públicos. En los datos verifica que el beneficio del impuesto es mayor al 10%³² comparado con la situación sin impuesto, en cada versión del modelo que considera. Por lo tanto, la recomendación del autor es implementar un ajuste presupuestario para evitar los incrementos de gasto de fin de año y que alienta a un gasto más uniforme durante todo el año fiscal.

Baumann (2015) examina una medida de política fiscal que podría inducir a los agentes a gastar siempre el nivel deseable mes a mes, respecto a un marco presupuestario anual. En este sentido, propone una nueva técnica de impuestos presupuestarios variables en el tiempo³³, para lograr gasto uniforme utilizando el modelo de procrastinación visto anteriormente. Si bien el modelo permite explicar los motivos del aplazamiento del gasto y encuentra un mecanismo para aplanar el gasto, el modo es bastante cuestionable, porque lo que se busca en realidad es que los servicios ejecuten un gasto con una estructura temporal eficiente, de acuerdo a una planificación establecida con anterioridad. Sin embargo, nos entrega una simplificación que nos permite encontrar un sentido a los ajustes presupuestarios relacionado con el gasto de fin de año.

³² Desarrolla dos modelos, uno con descuento exponencial del 5% y otro con descuento cuasihiperbólico del 5%, los que se calibran con datos de Irlanda del Norte maximizando la función de producción del departamento sujeta a una restricción presupuestaria, en concordancia con una función de utilidad del parlamento, considerando un caso de agencia perfecta con gasto mensual de un doceavo. Determinan que las ganancias del impuesto son de 16,1% y 12,6% respectivamente. Esto se explica de tres maneras. La primera es que al final del año fiscal es menos probable de encontrar ineficiencia de disminuir los retornos. La segunda es que un mejor gasto utiliza los shocks los cuales son distribuidos de igual forma de manera aleatoria, a lo largo del año fiscal. Tercero, el parlamento no puede ofrecer grandes presupuestos dado el menor gasto y el bajo valor marginal de este.

³³ Respecto a la definición de impuesto de Baumann (2015), estos impuestos no son impuestos en el sentido normal, pero representan reducciones en el presupuesto apropiado de un servicio público a un mayor nivel de lo que el servicio público realmente gastó. Se les llamará impuesto, para simplificar.

De acuerdo a las posibilidades de los gobiernos es que se pueden realizar recortes al presupuesto vigente. Ello generalmente se realiza con el objetivo de recuperar fondos para reducir las brechas entre ingresos y gastos y así cumplir con las reglas fiscales. Para el recorte puede ayudar la revisión de metas de desempeño de los organismos públicos y las revisiones del gasto, aunque también podría ser un recorte parejo o sin una justificación en la eficiencia de la ejecución.

En relación a Chile, el último recorte se realizó el año 2018³⁴, el cual fue documentado por DIPRES³⁵. De acuerdo a la ejecución presupuestaria 2017, el balance del gobierno central total presentaba un déficit equivalente al 2% del PIB. Conforme a la necesidad de hacer frente a diversas presiones de gasto y dar espacio al financiamiento de iniciativas comprometidas por la actual administración, y con el objetivo de ajustar las brechas existentes en el balance cíclicamente ajustado, de modo de mejorar la posición fiscal, es que el gobierno determina una serie de medidas enfocadas a la contención del gasto.

Se destacan recortes porcentuales por concepto de bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros, adicionando un ajuste por menor inflación que la proyectada al elaborar la Ley de Presupuestos 2018 y rebajas por concepto de viáticos, horas extras, honorarios y otras rebajas específicas. La medida permitió la posibilidad de reasignaciones de los presupuestos de los organismos afectados, en caso de ser necesario y en la medida que mantengan la contención propuesta de los gastos globales. Estos ajustes significaron una rebaja a los servicios públicos alrededor de \$650 mil millones de pesos.

La medida tuvo un impacto heterogéneo entre los servicios públicos, viéndose unos más afectados que otros. Esto se debe a que se enfocaba en aquellos gastos que no afectasen el funcionamiento de las instituciones, los cuales estaban distribuidos de acuerdo a las necesidades del servicio.

Para definir si la medida de contención descrita tiene efectos en la reducción del gasto de final de año, se realiza una evaluación del impacto. Para ello se regresa la proporción del

³⁴ Decreto (Hacienda) N° 651 del 25.05.2018

³⁵ DIPRES (2018), Actualización de las proyecciones del Gobierno central, julio 2018.

gasto de diciembre de capital, corriente y total, respecto a una variable dummie (D) que representa un año sin medida (2017=0) y con medida (2018=1).

CUADRO 8: Impacto de la rebaja 2018 en la proporción del gasto de diciembre en las partidas presupuestarias

	(1)	(2)	(3)
	gasto corriente	gasto de capital	gasto total
D	-0.0112	-0.0111	-0.0150
	(1.01351204)	(1.04692095)	(1.0146311)
const	0.146***	0.334***	0.161***
	(1.00955445)	(1.03317812)	(1.01034575)
N	56	56	56
r2	0.0126	0.0010	0.0190
F	0.6873	0.0558	1.0480

Errores estándar en paréntesis

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Como es posible apreciar en el cuadro 8, si bien se predice que el efecto de la contención del gasto del año 2018 significó una reducción de la proporción del gasto de diciembre de alrededor de 0,01 en las partidas presupuestarias, esta medida no tuvo un efecto significativo en la disminución de la proporción de gasto de final de año.

Por lo tanto, se consideran los recortes presupuestarios útiles en momentos que se busca redistribuir recursos a necesidades más apremiantes; sin embargo, hay que tener claro que no necesariamente un recorte llevará a que los servicios se apresuren a gastar.

Compromisos de gestión

Los servicios públicos formulan compromisos de gestión bajo la guía de la Dirección de Presupuestos; ellos están vinculados a incentivos institucionales (monetarios, en este caso un bono por desempeño). Estos compromisos, desarrollados desde la etapa de formulación del presupuesto para el año siguiente, contienen los objetivos de gestión a alcanzar, los cuales se centran en mejorar los procesos de provisión de bienes y servicios a través de la medición de indicadores de desempeño y sus metas.

Los compromisos a los que llegan los servicios públicos se plasman en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) (Ley N°19.553 de 1998), los cuales son evaluados por un Comité Triministerial, integrado por los Ministerios del Interior y Seguridad Pública, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, según lo establecido en su Reglamento que regula la aplicación del PMG (Decreto N°1.232, de 2017, del Ministerio de Hacienda).

Al respecto, el año 2019 se elaboraron nuevos indicadores para la eficiencia institucional relacionados directamente con el presupuesto y, en específico, se incorporan metas de gasto en la ejecución de diciembre respecto del gasto total ejecutado. Este tipo de vinculación del presupuesto a incentivos institucionales monetarios es una novedad y no se dispone de información de algún caso práctico en otro país que hubiese aplicado este principio. Lo más cercano es el caso de Inglaterra respecto de indicadores en los convenios para altos directivos públicos, pero no existiría un indicador de este tipo a nivel del sector público.

El indicador funciona de la siguiente forma:

- 1) Se establece una meta: Se toman las ejecuciones de cada servicio público de los años 2013 a 2017 y se pondera la ejecución del gasto en diciembre respecto al total. A partir de estos resultados se define un promedio y una desviación estándar para definir un intervalo de confianza.
- 2) Se define un estándar determinado por red de expertos: La División de

Administración Presupuestaria determina un porcentaje máximo de x% ³⁶ de ejecución en diciembre.

- 3) Se negocia la meta: En el periodo de formulación del presupuesto la Unidad de Gestión Presupuestaria negocia con las instituciones las metas, mostrando la evolución del servicio respecto al indicador y proponiendo una meta. El servicio tiene la opción de aceptar la propuesta o intentar negociar un porcentaje más alto de gasto de diciembre. Si es más alta, pero es menor del x% y está dentro del intervalo de confianza, se deja esta meta. Si es más alta, pero es mayor al x% y está dentro del intervalo de confianza, se busca la aprobación del Subdirector de Presupuestos, quien podría aceptar la propuesta o rechazarla, por lo que en tal caso se vuelve a consultar al servicio y si este no acepta, DIPRES consulta al comité del PMG.
- 4) El comité del PMG se pronuncia de la imposición de la meta: El Ministro del Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia analizan si ratifican la meta propuesta por DIPRES. Por lo general el comité acepta la propuesta de DIPRES.

Hay que considerar que existen servicios públicos que no hacen convenios de desempeño institucional con DIPRES, pues por ley no están considerados, como las Fuerzas Armadas, Carabineros, PDI³⁷. Tampoco están vinculados a cumplir el indicador los servicios nuevos, como los Servicios Locales de Educación, por ejemplo, ya que no tienen una antigüedad adecuada para determinar el indicador. Esto podría ser un inconveniente para el objetivo de la medida de reducción del gasto del mes de diciembre, pues excluye, aunque transitoriamente, a un universo importante de servicios. Un avance relevante sería intentar incorporar a estos servicios a que cumplan los indicadores descritos, sin que necesariamente se vinculen a un PMG con incentivo monetario.

³⁶ Ese porcentaje fue de un 17% máximo para el gasto de diciembre 2019, debido a que, en esta primera etapa, no se quería presionar mayormente a los servicios, dándoles una meta que efectivamente pudieran cumplir.

³⁷ Ley N° 19.555 "Artículo 2°.- La asignación establecida en el artículo anterior, corresponderá a los trabajadores de las instituciones regidas por las normas remuneracionales del decreto ley N° 249, de 1974, incluyendo a las autoridades ubicadas en los niveles A, B y C; del Servicio de Impuestos Internos; y de la Dirección del Trabajo.

Sin embargo, no corresponderá esta asignación a los trabajadores de las entidades mencionadas en la ley N° 19.490 [Personal del Sector Salud]; y de la Comisión Chilena de Energía Nuclear. Tampoco corresponderá esta asignación a los funcionarios afectos a la ley N° 15.076 [Médico-Cirujanos, Farmacéuticos o Químico Farmacéutico, Bioquímicos y Cirujanos Dentistas], ni al personal civil de los Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas regidos por el decreto ley N° 249, de 1974."

Esta medida podría generar resultados favorables en el corto plazo, generando una caída de la proporción del gasto en diciembre, dado que los servicios deberán cumplir con un porcentaje de gasto en dicho mes del año. Adicionalmente, incentiva a los organismos públicos a ser rigurosos con su planificación anual, además involucra en el cumplimiento de este objetivo a otros actores, aparte del Jefe de Finanzas; entre ellos la Unidad de Planificación y hasta al Jefe de Servicio.

Se podría prever que, con la medida señalada, los servicios posterguen para el año siguiente gastos que podrían hacer este año y no hagan algo que debían hacer durante el año para lograr la meta (es decir, subejecuciones intencionadas).

Por otra parte, se considera que la medida tal como está inicialmente establecida, tiene un impacto en el gasto de diciembre mínimo. La proporción del gasto de diciembre que fue considerada en cada convenio de desempeño está en un rango tolerable para el servicio, por lo tanto, podrían replicarse los mismos resultados de años anteriores. Con metas más atrevidas de desempeño se podría tener mayores resultados en términos de planificación para no llegar a auges importantes en diciembre.

Discusión sobre qué mecanismos aplicar

Los mecanismos revisados en esta parte, tanto los de control como los de disciplina presupuestaria, pueden ser aplicados en conjunto o separadamente. No se dispone de evidencia que defina qué mecanismo es el más adecuado. En la revisión de la bibliografía señalada, algunos autores consideraron que no son necesarios mecanismos de control excesivos, ya que confían en los de disciplina presupuestaria. Otros postulan que los mecanismos de control son fundamentales, sobre todo cuando no son posibles de implementar los mecanismos de disciplina fiscal.

Para determinar el mecanismo a aplicar, es útil discutir primero qué características son atractivas en una solución práctica de política. De acuerdo a lo expuesto por Baumann (2015), una medida de política pública que busque aplanar el gasto de fin de año debiese ser, primero, de bajo costo, sobre todo cuando se está pasando por momentos de déficit fiscal, donde no hay posibilidad de gastos adicionales en fiscalización y auditoría. Adicional a esto, debido a la fuerte reticencia de la autoridad fiscal a renunciar al control del gasto, una buena medida de política es aquella que no resulta en una pérdida de poder de la autoridad fiscal. Y finalmente, una medida exitosa también debería ser simple de comprender e implementar, además de ser robusta en los distintos niveles de la burocracia.

Adicionalmente a estas características, se considera que es importante incluir, de acuerdo a los distintos mecanismos analizados, que una buena medida es efectiva ante el objetivo de reducir el gasto excesivo de diciembre. Ello implica que el mecanismo logra con su implementación una reducción de manera directa del gasto de fin de año.

Conforme a las clasificaciones descritas se elaboró una matriz, que se muestra en el cuadro 9, con los distintos mecanismos propuestos en este capítulo, clasificados respecto a si son mecanismos de control; es decir, que impactan directamente en la estructura y ordenamiento de los servicios públicos, y aquellos que son de disciplina, que afectan directamente a los incentivos de los organismos públicos. Dichas medidas se distinguen por su costo, si es alto o bajo, si impacta en el poder de la autoridad fiscal, si su implementación es fácil o de cierta complejidad y si la medida es efectiva de manera directa hacia el objetivo de reducción del gasto de diciembre.

CUADRO 9. Matriz de medidas de política y su clasificación para que llegue a ser deseable

Mecanismo	Costo de la medida	Pérdida de Poder del fisco	Implementación y comprensión	Efectividad hacia el objetivo
Control (orden)				
- Presupuesto por Desempeño	Alto	Ninguna <input checked="" type="checkbox"/>	Compleja	Directa <input checked="" type="checkbox"/>
- Revisiones del Gasto	Bajo <input checked="" type="checkbox"/>	Ninguna <input checked="" type="checkbox"/>	Compleja	Indirecta
Disciplina (incentivos)				
- Ahorros Precautorios	Alto	Se pierde	Fácil <input checked="" type="checkbox"/>	Directa <input checked="" type="checkbox"/>
- Recortes presupuestarios	Bajo <input checked="" type="checkbox"/>	Ninguna <input checked="" type="checkbox"/>	Fácil <input checked="" type="checkbox"/>	Indirecta
- Compromisos de Gestión	Bajo <input checked="" type="checkbox"/>	Ninguna <input checked="" type="checkbox"/>	Compleja	Directa <input checked="" type="checkbox"/>

Se considera el presupuesto por desempeño y ahorros precautorios como medidas de alto costo, debido a que implican reformulaciones del presupuesto que pueden ser de alto impacto e involucran a diversas unidades y actores para su control. Se consideran de bajo costo las revisiones del gasto, impuestos variables en el tiempo y compromisos de gestión, en el efecto que no requieren de grandes inversiones en auditoría y control del gasto.

En esta consideración el único mecanismo que hace perder poder a la autoridad fiscal es el de ahorros precautorios, dado que el poder de los recursos no empleados en un año presupuestario se destina en los organismos públicos. El resto de los mecanismos no tienen ninguna implicancia en la pérdida de poder de fisco.

Respecto a la implementación y comprensión de la medida, se consideran las medidas de control junto con los compromisos de gestión más complejas, puesto que requieren un estudio más acabado de los organismos públicos y se implementan considerando cada caso. En cambio, los ahorros precautorios y los impuestos variables en el tiempo entregan una herramienta más fácil e inmediata de aplicar, que puede ser más comprensible al momento de explicarla.

En relación finalmente a la efectividad de la medida hacia el objetivo de reducción de la proporción del gasto de diciembre, encontramos mecanismos que van directamente hacia dicho objetivo, como: el presupuesto por desempeño, que se puede emplear a partir de la planificación mensual de los gastos de los servicios públicos; los ahorros precautorios, que

se diseñaron para descongestionar el gasto de diciembre permitiendo un presupuesto más flexible; y los compromisos de gestión, que a partir del convenio de desempeño las instituciones se comprometen a un gasto en diciembre menos holgado.

Respecto a los mecanismos de control revisados, y de acuerdo con las características antes analizadas, se considera el presupuesto por desempeño vinculante una medida deseable de desarrollar y con posibilidades de implementarse, dada la existencia de una Unidad de Control de Gestión en DIPRES y a la participación de los servicios públicos en el desarrollo de indicadores de gestión, que sirven de insumo para la elaboración del presupuesto. Sin embargo, no existe un plan de trabajo o metodología clara y simple, para que quienes elaboran el presupuesto puedan vincular los resultados de la gestión al presupuesto. En definitiva, falta robustecer este mecanismo en los sectores que elaboran el presupuesto en DIPRES. Respecto al resto de las características planteadas, la medida no tiene altos costos, ya que las unidades existen; sin embargo, hay una sobrecarga de trabajo en los analistas presupuestarios, por lo menos transitoriamente, lo que posiblemente implique que debiera preverse contratación de personal. Por otra parte, claramente esto no resulta en una pérdida de poder en el control del gasto de la autoridad fiscal; al contrario, se genera control desde la formulación del presupuesto del año siguiente, lo que hace muy atractivo la implementación de esta medida. Adicionalmente, a partir de la planificación de los servicios, es posible establecer metas de ejecución que descongestionan el gasto en diciembre.

Otro mecanismo de control analizado fueron las revisiones del gasto. Se entiende que bien implementado podría proponer mejoras en la forma en que se realizan algunos gastos en las instituciones públicas, detectar holguras y posibles ahorros para dirigir los recursos donde las necesidades sean más apremiantes. Ahora bien, existe el recientemente creado Comité de Revisión del Gasto; sin embargo, no hay claridad de cómo decantará su actuar en la institución ni la metodología de evaluación con los servicios públicos. Aparentemente la unidad se ha vuelto hacia el recorte del gasto más que hacia un análisis de la efectividad del gasto fiscal. Se espera que en el mediano plazo se tengan resultados de cómo trabajará el comité y las principales medidas que implementará.

Respecto a los mecanismos de disciplina presupuestaria se revisó la medida de ahorro precautorio (rollover) y los impuestos presupuestarios variables, que son mecanismos que alteran directamente el presupuesto. Al respecto, ambos tienen fortalezas y debilidades. En este sentido, si uno se centra en el rollover llegamos a controversias, ya que, por un lado, la medida tendría directamente impacto en el gasto de diciembre, sin embargo es imprescindible una auditoría para que sea efectivo, de modo de evitar gasto de bajo valor o innecesario, pero por este motivo es costoso, lo que limita la posibilidad de usarlo de manera generalizada. Adicionalmente, permitir rollover implica pérdida del control de una parte de los gastos fiscales, lo que pone en una situación impredecible al gobierno y su política de gasto. Por lo tanto, hay que tomar en consideración que dadas las circunstancias actuales, no es conveniente implementar una medida como esta, que sería muy costosa tanto en materia de recursos como políticamente.

Respecto a los recortes presupuestarios, es un mecanismo que permite que se tenga control en el presupuesto de los servicios, muy fácil de implementar y de bajo costo. Sin embargo, es cuestionable la efectividad de la medida en la reducción del gasto de fin de año, ya que no se puede predecir si los servicios adelantan el gasto ante la incertidumbre de un ajuste.

En cuanto al mecanismo de ajuste del gasto de diciembre vinculado al PMG, es de muy bajo costo, dado que no requiere de auditoría, el equipo de trabajo y los lineamientos existen y solo adiciona un indicador de gestión al compromiso del servicio público; sin embargo, es algo compleja de implementar y comprender, pues requiere un trabajo de negociación con cada institución. Se considera una medida de política muy innovadora y atractiva de implementar, aunque puede hacer que se adelante el gasto (sin requerirse) sólo para cumplir con el PMG. Mantiene el control del gasto en el gobierno y ocupa un mecanismo ya creado para que los servicios públicos logren los objetivos que tiene la autoridad fiscal, respecto a la suavización del gasto en diciembre y a la detección de holguras en ciertos subtítulos de gasto. Este mecanismo está recién implementado, por lo que aun no se tienen resultados del presente ejercicio presupuestario.

Respecto al grado de avance del sistema presupuestario chileno con respecto a todos los mecanismos, se encuentran completamente operativos los recortes presupuestarios,

aunque por motivos de contención y redirección del gasto, y los compromisos de gestión, a pesar de que la medida comenzó de manera laxa y se ha ido rigidizando en el tiempo. En relación a las revisiones de gasto, aun falta claridad respecto a su implementación, de modo que la medida no se convierta en buscar justificaciones para recortar el presupuesto. También en un avance intermedio se encuentra el presupuesto por desempeño, dado que aun no se encuentra una vinculación clara del gasto con las metas y resultados esperados. Finalmente, el mecanismo que quedó rezagado es el de ahorros precautorios, dado que el rollover implicaría pérdida de poder del fisco, y es algo que no se querría ceder en estos tiempos.

Como conclusión a este capítulo, se estima fundamental avanzar en aquellas medidas que se han desarrollado de manera importante, pero que no han logrado su culminación. Dado ello, se define necesario analizar en profundidad el presupuesto por desempeño, de modo de dirigirlo hacia un mecanismo verdaderamente vinculante. En la tercera parte de este trabajo se busca responder en profundidad por qué se le da un peso bajo a la información de desempeño en el trabajo presupuestario, si la institución está preparada para avanzar hacia un desarrollo directo o vinculante de su presupuesto por desempeño. Igualmente se revisa qué faltaría para que Chile comience a realizar un presupuesto por desempeño vinculante.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD DEL PRESUPUESTO POR DESEMPEÑO EN CHILE

El Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, dada la necesidad de buscar financiamiento al programa social del Presidente Sebastián Piñera en el contexto del shock que ha significado la propagación del COVID-19, ha declarado que uno de los desafíos del Estado es no sólo gastar más, sino gastar mejor. Esta tarea implica no solo reasignar recursos de una institución a otra, o eliminar o rebajar programas que no han tenido resultados, sino que también replantear los procesos y tareas establecidas para la elaboración del presupuesto.

Adicionalmente, dada la contingencia actual, la ciudadanía está cada vez más interesada en saber en qué se gastan los recursos que entregan vía sus impuestos y la evaluación de esos gastos. En ese sentido, la información que proporciona la Ley de Presupuestos, al exponerse de una forma técnica, limita a la sociedad entender cómo se gastan los recursos que recauda el Estado, y si los gastos realizados tienen un norte ciudadano y van en la dirección correcta.

En este contexto, el presupuesto por desempeño proporciona un mecanismo que expone el presupuesto de una manera distinta, mucho más clara y transparente respecto a la dirección de los recursos, mostrando por áreas relevantes cómo se gastan los ingresos de la nación y los resultados de la colocación de los recursos en dichas áreas.

En el capítulo anterior se introdujo el mecanismo de presupuesto por desempeño vinculante, como una medida probable de implementar en Chile, dado que existe un gran avance respecto a la información de desempeño que se dispone. Actualmente el país tiene un presupuesto por desempeño del tipo informado, en el que se le da relevancia a la información de desempeño que proporcionan las instituciones, pero tal información no obliga a acciones en el ámbito presupuestario. Pero se puede ir un paso más allá, buscando vincular los resultados al presupuesto; sin embargo, no se han realizado aun medidas para avanzar hacia un presupuesto vinculante.

Este capítulo busca dar argumentos respecto a las razones por las cuales no se ha avanzado hacia un desarrollo directo o vinculante del presupuesto por desempeño, qué faltaría para habilitar este proceso y cómo podría hacerse. Para ello se expondrá primero

el sistema de presupuesto por desempeño existente en Chile, cuyo análisis nos dará argumentos para definir las principales razones del freno de su desarrollo, los cuidados que hay que tener para su instalación, buenas prácticas y desafíos al diagnóstico expuesto y factibilidad de aplicación de un método vinculante de presupuesto por desempeño.

Descripción del sistema de desempeño existente en Chile

La Dirección de Presupuesto es la principal encargada de la gestión del desempeño de las instituciones públicas. La división de control de gestión pública de la DIPRES, por medio de sus unidades dependientes (Evaluación de Programas Públicos, Gestión Pública Asistencia Técnica y Revisión del Gasto), ha desarrollado una serie de instrumentos relevantes, que aportan de información al sistema de desempeño existente. Se adicionan a este sistema el Ministerio de Desarrollo Social, que se encarga del análisis de programas sociales, con el fin de contribuir a su gestión y ejecución. Otras instituciones que aportan con información de desempeño son el Ministerio de Salud y el Ministerio Público, con sistemas de incentivos particulares para sus funcionarios.

El sistema de desempeño entrega una gran cantidad de información relevante para el proceso de formulación presupuestaria. El cuadro 10 muestra los instrumentos que componen el sistema. Es posible detectar, a grandes rasgos, tres áreas de evaluación:

- Evaluación institucional: se definen indicadores de desempeño para el seguimiento de la gestión institucional, que van asociados a un incentivo en las remuneraciones de los funcionarios.
- Evaluación ex ante de programas: para aquellos programas nuevos o que requieren de una reformulación de sus componentes u objetivos, la que ayuda a definir indicadores de seguimiento y la pertinencia respecto a los objetivos ministeriales.
- Evaluación ex post de programas: seguimiento de los programas y análisis de sus resultados, de modo de proponer posibles cambios y tomar decisiones respecto a su necesidad de permanencia.

Cuadro 10: Instrumentos que conforman el Sistema de Desempeño en Chile

Instrumento	Definición	Descripción Producto	Normativa	Operativa	Cobertura
Definiciones estratégicas (formulario A1)	Entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una institución. Su objetivo es contribuir con información para guiar a los servicios públicos en la formulación de indicadores de desempeño pertinentes y del presupuesto propiamente tal.	Se define misión, objetivos estratégicos y productos estratégicos (bienes y/o servicios proporcionados) del servicio público, consistentes con las definiciones estratégicas del Ministerio al que pertenece.		Desarrollado en conjunto con la Secretaría General de la Presidencia y entregado por el servicio público a DIPRES en la instancia de formulación del presupuesto.	
Indicadores de desempeño (formulario H)	Proporcionan información respecto a las instituciones públicas, en la que se miden aspectos cuantitativos o cualitativos. Se determinan variables que se expresan en fórmulas de cálculo (algoritmos matemáticos), donde se entrega una valoración cuantitativa del desempeño, donde su comparación con estándares, periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño de la institución.	Considera la construcción de indicadores de desempeño que miden aspectos relevantes de la gestión institucional. Los indicadores miden desempeño en distintos ámbitos de control: proceso, producto y resultado, como también en distintas dimensiones: eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.	Ley N° 19.553 que concede asignación de modernización y define el incremento por desempeño institucional.	Desarrollado en conjunto con la DIPRES y entregado por el servicio público en la instancia de formulación del presupuesto. Este instrumento está vinculado al Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y Metas de Eficiencia Institucional (MEI) que consisten en incentivos monetarios en las remuneraciones de los funcionarios públicos.	Todos los servicios públicos, excepto Servicios de Salud, la Comisión Chilena de Energía Nuclear, Fuerzas Armadas y de Orden, ANI, PDI, Congreso, CGR, Senado, Ministerio Público, servicios nuevos.

Instrumento	Definición	Descripción Producto	Normativa	Operativa	Cobertura
Balance de Gestión Integral (BG1)	Tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios en forma de cuenta pública al Congreso Nacional.	Presenta definiciones estratégicas y resultados; identifica aspectos institucionales tales como estructura organizacional, dotación, principales productos; entrega resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos; formula desafíos para el año siguiente, entre otros aspectos.	Conforme al Art. 52 DL N° 1263 de Adm. Financiera del Estado, se deberá confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.	Entregado por el servicio público al congreso nacional, a más tardar el primer trimestre del año siguiente a la evaluación.	Todos los servicios públicos regidos por el título II de la Ley N° 18.575. ³⁸
Evaluación de programas sociales nuevos y reformulados (MDS)	Informe de recomendación sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales". El informe contiene una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atingencia de tales programas sociales.	Describe el programa, define propósitos, justifica la reformulación o realiza diagnóstico (lo que aplique) establece estructura y gasto, tanto total como unitario, por componentes para el año solicitado, establece la población objetivo, potencial y gasto por beneficiario, define indicadores a nivel de propósitos y componentes, y entrega una evaluación general, que describe su atingencia, consistencia y coherencia.	Conforme al Art. 52 DL N° 1263 de Adm. Financiera del Estado, se efectuará anualmente la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda. Además, la Ley N° 20.530 que crea el Min. de Desarrollo Social, define funciones en este ámbito.	Los servicios deberán postular sus programas nuevos y reformulaciones en la instancia de formulación de la Ley de Presupuestos, los cuales serán analizados y evaluados por el MDS.	Todas las instituciones públicas que se encuentren ejecutando programas e iniciativas sociales. En el año de presentación se presentaron 99 programas a evaluación, entre nuevos y reformulados.

³⁸ No aplica a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley.

Instrumento	Definición	Descripción Producto	Normativa	Operativa	Cobertura
Informe de seguimiento programas sociales (MDS)	A partir de las evaluaciones ex ante de programas sociales, se realiza un análisis año a año de los indicadores expuestos, y sus proyecciones en años futuros. La evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas sociales sirve como insumo en la elaboración de la Ley de Presupuestos, como también detecta duplicidad de programas, apoya la gestión de los formuladores de programas, entre otros usos.	Describe el programa, define propósitos, establece presupuesto inicial, final y ejecutado histórico y de mediano plazo, presenta historia del programa, población objetivo que se propone atender, cómo contribuye a los objetivos de desarrollo sostenible, su contribución en las dimensiones de pobreza multidimensional y por ingresos.	Conforme al Art. 52 DL N° 1263 de Adm. Financiera del Estado, se efectuará anualmente la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda. Además, la Ley N° 20.530 que crea el Min. de Desarrollo Social, define funciones en este ámbito.	Los servicios actualizarán la información en la plataforma web, de modo que en la preparación anual de la Ley de Presupuestos esté a disposición del Comité interministerial de Desarrollo Social. Luego son publicados en el Banco Integrado de Proyectos Sociales.	Todas las instituciones públicas que se encuentren ejecutando programas e iniciativas sociales. Actualmente se realiza el seguimiento a 332 programas sociales (último periodo disponible 2018).
Presentación de programas nuevos, ampliaciones, reformulados, u otras iniciativas de gasto (formulario E)	Está conformado por una Ficha de Presentación de Programa y Otras Iniciativas de Gasto, más el correspondiente anexo presupuestario.	Secciones: Antecedentes: información del programa o iniciativa. Población: Cuantifica la población que atiende el programa, y si esta presenta arrastre para el año siguiente. Componentes: desglose del programa con unidad de medida por componente y descripción. Detalle de solicitud de recursos: Se expone por componente la solicitud de recursos del servicio y el nivel de producción.	Conforme al Art. 52 DL N° 1263 de Adm. Financiera del Estado, se efectuará anualmente la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda.	Los servicios deberán postular sus programas nuevos y reformulaciones en la instancia de formulación de la Ley de Presupuestos, los cuales serán analizados y evaluados por la DIPRES.	Todas las instituciones públicas que se encuentren ejecutando programas e iniciativas sociales, o aquellas que no fueron postuladas a evaluación del MDS.

Instrumento	Definición	Descripción Producto	Normativa	Operativa	Cobertura
Evaluación ex post (DIPRES)	<p>El Programa de Evaluación de programas e instituciones provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas.</p>	<p>Se desarrolla en las siguientes líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño de programa, aspectos de su organización y gestión, y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). - Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA): Focaliza las evaluaciones en ámbitos específicos del desempeño de los programas: i) diseño de la estrategia, ii) costos e iii) implementación. - Evaluación de Impacto (EI): Evalúa resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías experimentales o cuasi-experimentales, e información recopilada a través de encuestas, focus groups y entrevistas, etc. - Evaluación de Gasto Institucional (EGI): Evalúa el diseño y gestión institucional, así como resultados y uso de los recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución. 	<p>Decreto (H) N° 1177 del 2003, reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el art. 52 del DL N° 1.263, de 1975, de Administración Financiera del Estado.</p>	<p>La selección de programas surge de propuestas de actores del comité interministerial (DIPRES, MDS y SEGPRES) de acuerdo a sugerencia del Legislativo o según requerimiento del proceso de discusión presupuestaria. Son desarrollados por entidades externas al sector público o por el equipo de profesionales DIPRES, con validación de entidades externas. El análisis entrega un resultado (buen desempeño, desempeño medio, desempeño bajo o mal desempeño) y se definen compromisos por parte de los servicios a cargo de los programas evaluados, los que se elaboran a partir de los hallazgos de la evaluación.</p>	<p>Todas las instituciones públicas que se encuentren ejecutando programas y de las que se requiera una evaluación ex ante de su avance. EL año 2019 se finalizaron 19 evaluaciones.</p>

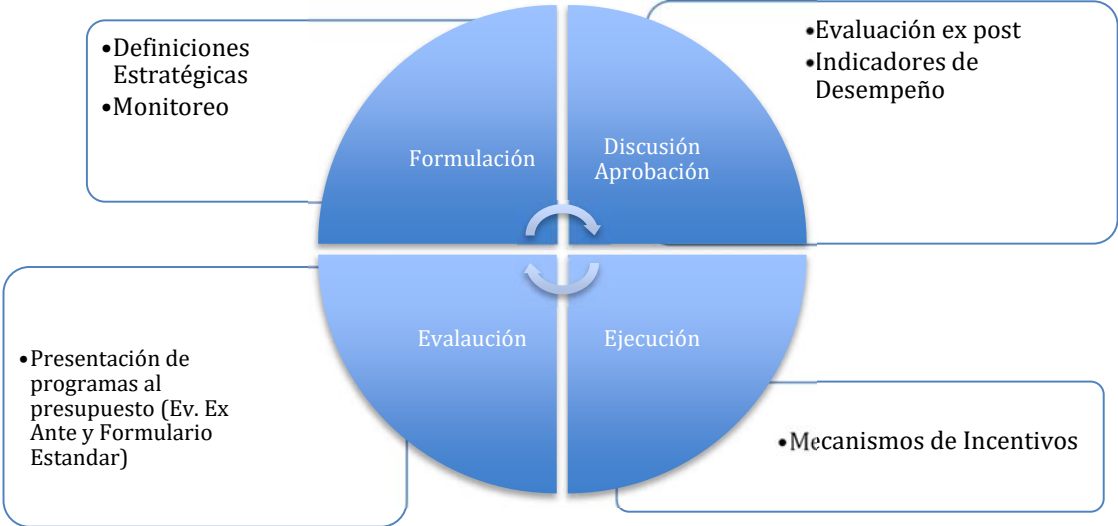
Instrumento	Definición	Descripción Producto	Normativa	Operativa	Cobertura
Ley Médica de (Ministerio de Salud)	La Ley Médica fija los compromisos para el pago de la bonificación por desempeño colectivo institucional a que se refiere el art. 37 de la Ley N°19.664. Los compromisos consisten en un conjunto de indicadores, con sus respectivas metas y prioridades.	Los programas de trabajo contienen, a lo menos, lo siguiente: a) Áreas prioritarias de atención que se hayan definido. b) Compromisos expresados a través de indicadores para cada unidad de trabajo, establecimiento o Servicio de Salud, según corresponda. c) Las metas específicas programadas para tales indicadores, pudiendo asignarse prioridades y ponderaciones diferentes y las actividades que demandará su cumplimiento. d) Forma de evaluación de cumplimiento de las metas.	Ley N° 19.664 de 2000 artículo 37, y en el Decreto. N° 849, de 2000, "Reglamento para pago de bonificación por desempeño colectivo institucional", del Ministerio de Salud, que establece normas especiales para profesionales funcionarios que desempeñen cargos con jornadas de 11, 22, 33 y 44 horas semanales de la ley N°15.076 en los establecimientos de los Servicios de Salud, incluidos los cargos de la planta de Directivos con jornadas de dicho cuerpo legal.	Los Directores de Servicio de Salud todos los años evalúan el cumplimiento de los compromisos de los establecimientos de su dependencia, de acuerdo a convenio celebrado con el Ministerio de Salud. Considerando el grado de cumplimiento de las metas y las disponibilidades presupuestarias asignadas, los Directores fijan, mediante resolución, los porcentajes a pagar por concepto de esta bonificación para cada establecimiento.	Todos los Servicios de Salud (dotación por sobre las 12000 personas).
Convenio de Desempeño Institucional del Ministerio Público	Consiste en una asignación por desempeño que se concede a los fiscales y funcionarios del Ministerio Público en relación a la ejecución de un Compromiso de Gestión Institucional.	Se presentan las metas, indicadores y ponderadores del convenio de gestión institucional.	Tiene su origen en la Ley N° 20.240, para el cumplimiento de objetivos de gestión con incentivo monetario a los funcionarios del Ministerio Público.	Se suscribe convenio con el Ministerio de Hacienda donde se establecen las metas con sus respectivos indicadores de desempeño. Estos compromisos son revisados en la formulación del presupuesto.	Ministerio Público

Respecto a los instrumentos de desempeño entregados, en su mayoría son aplicados transversalmente en el sector público. Existen otros informes de gestión que son enviados al Congreso, por solicitud de este mismo organismo en glosa presupuestaria, generalmente por la ausencia de información de gestión en los servicios aludidos. Estos informes no fueron incluidos dentro del sistema de desempeño, dado que carece de una metodología revisada y guiada por los organismos competentes (Dipres y MDSyF).

Como vimos, el sistema de desempeño en Chile lo conforman básicamente la Dirección de Presupuesto con colaboración del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, quienes son los encargados de guiar a los servicios públicos en la elaboración de la información de desempeño. Otros actores que participan activamente en el sistema de desempeño son la Secretaría General de la Presidencia, que entrega los lineamientos base para que el enfoque de los programas e iniciativas de los servicios esté conforme a las metas y desafíos de gobierno, y el Servicio Civil, a través de la implementación de políticas de gestión para contribuir en el proceso de modernización del Estado.

Como se ve en el cuadro 11, el sistema de evaluación de desempeño se enmarca en el ciclo presupuestario, incorporándose en cada una de sus etapas un proceso diferente.

CUADRO 11. Ciclo Presupuestario y Sistema de Evaluación y Control de Gestión



Fuente: DIPRES

Buenas prácticas y desafíos del presupuesto por desempeño

Como se pudo apreciar, el país tiene un sistema de presupuesto por desempeño que está ampliamente instalado, con evaluación e instauración de indicadores a gran parte de las instituciones del sector público. Es importante resolver ahora si el sistema expuesto es el más adecuado y qué le haría falta para su instalación en todo su potencial.

Ante ello, surge la interrogante respecto a cuáles son las buenas prácticas de esta política, cuál es la respuesta de Chile ante estas buenas prácticas y cómo lo han hecho otros países que perciben su presupuesto por desempeño entre los altamente efectivos.

Respecto a las buenas prácticas, la OCDE (2018) ha identificado siete aspectos clave que pueden ayudar y guiar a los países a implementar un presupuesto por desempeño en todo su potencial:

1. La razón fundamental y los objetivos del presupuesto por desempeño están claramente **documentados** y reflejan los intereses de los tomadores de decisiones. Ello se expresa en un documento estratégico que expone la reforma y se respalda en la legislación, los que reflejan los intereses y prioridades de las partes interesadas en el ciclo presupuestario, lo que valida el apoyo de la medida.
2. Presupuesto por desempeño **alinea gasto con metas estratégicas y prioridades del gobierno**. Las propuestas de presupuesto están vinculadas a los planes de desarrollo, los compromisos de gobierno y otras declaraciones y prioridades presidenciales, donde es esencial visualizarlos en el mediano plazo y la colaboración interministerial en el logro de objetivos complejos.
3. El sistema de presupuesto por desempeño incorpora **flexibilidad** para encargarse de la variada naturaleza de las actividades del gobierno, y la relación compleja entre gasto y resultados. La cantidad y el tipo de información de desempeño varía respecto a la naturaleza del programa, la que es usada por el gobierno para monitorear el progreso de las medidas en el corto plazo, con la necesidad de medir los resultados de las políticas en el largo plazo.
4. El gobierno invierte en **recursos humanos e infraestructura** necesaria para apoyar el presupuesto por desempeño. Hay que desarrollar la capacidad interna para guiar

el desarrollo del sistema, por lo que la autoridad central presupuestaria revisa y ajusta continuamente los requerimientos para la operación del sistema.

5. Presupuesto por desempeño facilita la **supervisión sistemática** por parte de los legisladores y de la sociedad civil, reforzando la orientación y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Los informes anuales de presupuestos entregados al congreso contienen información sobre los objetivos de desempeño y niveles de logro, lo cual facilita el desarrollo de auditorías y el poder responsabilizar a los gestores públicos en caso de mal desempeño. La sociedad civil también puede hacerse partícipe de este monitoreo, en la medida que la información les sea accesible, con portales de desempeño en línea u otros formatos cercanos a la comunidad.
6. Presupuesto por desempeño **complementa otras herramientas** diseñadas para mejorar la orientación del desempeño, incluyendo evaluación de programas y revisiones de gasto. Se debieran usar indicadores de desempeño de las evaluaciones ex ante de programas nuevos y evaluaciones ex post, como también las revisiones de gasto, utilizados para revisar la justificación del gasto e identificar ahorros presupuestarios que puedan redirigirse al apoyo de objetivos prioritarios.
7. Los **incentivos** alrededor del sistema de presupuesto por desempeño fomentan el comportamiento y aprendizaje orientado al desempeño. Se promueve una cultura de gestión que se centra en el desempeño, que fomenta la comparación y competencia entre entidades similares como medio para mejorar la efectividad y eficiencia en la provisión de servicios. Se identifican las persona y equipos asociados en el logro de los objetivos de desempeño y se discute y revisa su desempeño financiero y operativo durante el año, donde las respuestas al rendimiento enfatizan el aprendizaje y la resolución de problemas, en lugar de recompensas y sanciones financieras individuales o recortes presupuestarios.

Al revisar cada uno de estos aspectos clave, y dado el conocimiento del sistema de desempeño existente, es posible hacer el siguiente diagnóstico:

1. Documentación existente: No hay exposición de un presupuesto por desempeño a la comunidad. Las decisiones del parlamento se centran en los gastos expuestos en el presupuesto y no en indicadores de gestión.
2. Metas estratégicas y prioridades de gobierno: Es complejo el análisis de realizar una

mirada de mediano plazo de los planes de desarrollo y vincularlos con el presupuesto, pues las formulaciones presupuestarias dependen de una restricción de recursos anual, por lo que las metas se van ajustando a las posibilidades de recursos.

3. Flexibilidad del sistema: La información de desempeño es acorde a las necesidades de cada organismo y se elabora en conjunto con ellos. Sin embargo, una vez hecho el compromiso, no se puede volver a replantear durante el año.
4. Recursos humanos e infraestructura: La estructura interna existe y el soporte informático es el adecuado para el desarrollo de información de desempeño.
5. Supervisión: La información de desempeño está disponible, sin embargo no resulta práctica para el análisis de los centros de estudio. Además, no todos los organismos públicos entregan al sistema información de desempeño, por lo que el seguimiento de la gestión de algunas instituciones se hace imposible (Fuerzas Armadas y de Orden, por ejemplo).
6. Complementos del sistema: Las evaluaciones de programas nuevos, seguimiento de programas existentes y evaluaciones ex post forman parte del sistema de presupuesto por desempeño, entregando información muy relevante y vinculada con el gasto.
7. Sistema de incentivos: La evaluación institucional está asociada a un componente de remuneraciones, lo cual le resta al objetivo de evaluar el desempeño. Finalmente la evaluación se dirige hacia un nivel en que todo se puede lograr, pues de esa forma se obtiene un incentivo monetario.

En la revisión de estos aspectos clave, Chile tiene mucho por avanzar. Se llega a un diagnóstico similar en la encuesta de presupuesto por desempeño de 2018, donde todos los países OCDE expresaron los principales desafíos para implementar su sistema de presupuesto por desempeño. Con dichos resultados, y las buenas prácticas sugeridas por la OCDE se definen los principales problemas de implementación, los cuales se exponen en el cuadro 12. Se muestran en orden de acuerdo al grado de desafío y se categorizan de acuerdo al problema que se detecta en el desafío.

CUADRO 12: Desafíos de Chile para implementar efectivamente presupuesto por desempeño y detección del problema, de acuerdo con las medidas OCDE definidas.

Medida OCDE	Desafío	Problema
Calificación: Desafío Alto		
1	Falta de liderazgo / compromiso en la promoción del enfoque de presupuesto por desempeño	Definiciones y objetivos iniciales
Calificación: Desafío Medio-Alto		
2	La selección de objetivos de desempeño: son elegidos deliberadamente de manera parcial de sus resultados	Vinculación gasto-desempeño
2	No está claro cómo afecta el desempeño en las decisiones de asignación de presupuesto	Vinculación gasto-desempeño
3	Sobrecarga de información: se presenta demasiada información y no siempre clara ni la más adecuada para la toma de decisiones	Manejo del sistema
4	Alta capacidad / capacitación para personal / funcionarios con respecto a medición del desempeño	Inversión Infraes. y RRHH
5	Centrarse en el desempeño no es sostenido una vez que el presupuesto ha sido asignado	Supervisión deficiente
7	Falta de cultura del desempeño	Promoción por incentivos
Calificación: Desafío Medio		
3	Falta de datos precisos y oportunos para servir como entrada para las medidas de desempeño	Manejo del sistema
3	Indicadores mal formulados y objetivos que no son útiles	Manejo del sistema
3	Procedimientos del presupuesto por desempeño muy burocráticos/largos/complicados	Manejo del sistema
4	Falta de recursos (tiempo, personal, fondos operativos) para dedicar a evaluaciones de desempeño	Inversión Infraes. y RRHH
Calificación: Desafío Medio-Bajo		
1	Orientación central inadecuada sobre presupuesto por desempeño	Definiciones y objetivos iniciales
3	Problemas de coordinación donde el logro de objetivos requiere trabajo horizontal y cooperación a través de las organizaciones del gobierno central	Manejo del sistema
4	Falta de tecnología adecuada	Inversión Infraes. y RRHH

FUENTE: Encuesta de Presupuesto por Desempeño OCDE (2018)

Los desafíos de grado alto y medio alto debieran ser los principales para implementar adecuadamente un presupuesto por desempeño:

- De acuerdo al diagnóstico inicial, falta el compromiso de los líderes políticos como de los altos funcionarios públicos para instalar un presupuesto por desempeño. Estas definiciones y objetivos iniciales se harían más fuertes si existiese una reglamentación clara, sustentada en la legislación y en la ley de presupuestos. Si las prioridades de los líderes son el gasto y no el desempeño, obviamente el sistema de gestión pasa a un segundo plano y no se le da el peso que debiera tener.
- Los problemas de vinculación gasto-desempeño derivados de la creación de indicadores clave para la medición adecuada de la decisión de asignación de recursos, es un desafío relevante, dado que ello es fundamental para que un sistema de presupuesto por desempeño sea útil para la toma de decisiones. Este resultado muestra las falencias de base de por qué la información por desempeño no resulta útil para el trabajo presupuestario, pues no hay una selección adecuada de los indicadores ni como estos afectarían en la asignación de recursos.
- Respecto al manejo del sistema de presupuesto por desempeño, lo más característico es el problema de sobrecarga de información. Ello está vinculado con el problema anterior, ya que no es por la cantidad de información recibida, sino por la calidad o la pertinencia de la información en la toma de decisiones de gasto. En ese sentido, si la información de gestión no se elabora seriamente para definir un presupuesto por desempeño, no sirve de mucho para el objetivo de vincularlo en las decisiones de gasto.
- La inversión en recursos humanos es fundamental para un adecuado funcionamiento del presupuesto por desempeño, por lo que es apremiante, de acuerdo al diagnóstico expuesto, capacitar a los funcionarios públicos para que desarrollen las competencias requeridas.
- La debilidad de la herramienta de presupuesto por desempeño instalada evidencia problemas en la supervisión que el sistema requiere, pues no hay seguimiento de los indicadores de desempeño ya que dejan de ser relevantes una vez el presupuesto ha sido asignado.
- Finalmente, es de cuidado, de acuerdo con el diagnóstico expuesto, promover el sistema de presupuesto por desempeño, ello de acuerdo a los propios incentivos que el sistema genera respecto al comportamiento y aprendizaje de los servicios

públicos derivados del conocimiento y seguimiento de sus indicadores. Esta promoción proviene del centro del gobierno, que debe instalar una cultura de gestión que se centre en el desempeño.

Luego se encuentran los desafíos de nivel medio y medio-bajo, en que Chile tiene un avance intermedio hacia la implementación de la medida:

- El sistema de gestión está implementado respecto a la recopilación de datos y la creación de indicadores. Sin embargo, la precisión y oportunidad de dicha información, y la pertinencia de los indicadores hacen que el manejo del sistema pierda validez en todo su potencial. Adicionar a esto procedimientos para la obtención de dicha información de desempeño muy burocráticos para las instituciones, cuya información recogida dista de ser la adecuada para un sistema de presupuesto por desempeño propiamente tal, deslegitiman los resultados del proceso.
- Un avance evidenciable es que existe un sistema de gestión robusto, con un equipo especializado y procedimientos definidos y claros para las instituciones. El recurso tiempo y fondos son los que restan al diagnóstico.
- Se perciben con mayor solidez en la institución del presupuesto por desempeño las orientaciones centrales respecto al sistema, la coordinación entre los distintos agentes y la existencia de tecnología. Es posible afirmar al respecto que la institución cuenta con una estructura específica destinada al control de gestión de los servicios públicos diseñada hacia el objetivo de instalar un presupuesto por desempeño. Adicionalmente se establecen coordinaciones con los servicios públicos para la instauración de objetivos y definiciones estratégicas, desarrollo de indicadores para el control de la gestión, análisis ex ante y ex post de programas. Finalmente se cuenta con un sistema informático adecuado para procesar la información recopilada, diseñado específicamente para las necesidades de la unidad de control de gestión. Sin embargo, es importante poder revisar estos aspectos, que no están del todo superados, pues debieran ir en concordancia con las necesidades fundamentales de un sistema de presupuesto por desempeño.

Razones de freno al desarrollo de un presupuesto por desempeño

Como vimos en la descripción del sistema, en Chile la información de desempeño es elaborada por unidades especializadas, pero esta información es usada solo parcialmente para la elaboración del presupuesto. Llama la atención esto, dada la fuerte inversión que se ha realizado para establecer un área de gestión permanente y consolidada en el DIPRES, preocupada de la obtención de información para medir el desempeño. La evidencia muestra que el uso de esta información en el proceso presupuestario queda a discreción del analista presupuestario, primando la tendencia y la recurrencia en la asignación de los recursos públicos por sobre los resultados de desempeño. En definitiva, la información de desempeño no necesariamente implica transformación; de hecho, podría no estimarse vinculante para la toma de decisiones.

Al reflexionar sobre los motivos por los que no se define un presupuesto por desempeño vinculante en Chile, habiéndose desarrollado los medios para que este exista, podríamos pensar que la dificultad surgiría por dos motivos: que derive de un temor a la reforma ante la posibilidad de que el país no esté preparado y a la existencia de intereses particulares de los operadores de programas, a los que no convendría que se implemente un sistema que podría perjudicar sus asignaciones presupuestarias.

En relación con esta discusión, Schick (2015)³⁹ sostiene que, en cada país y en cada nivel de gobierno, los usos y confianza que se le da a la información de desempeño dependen de las condiciones bajo las cuales se implementa el presupuesto por desempeño. Es así como las reformas basadas en el desempeño pueden ser efectivas solo en gobiernos bien administrados que tienen poca corrupción, niveles elevados de confianza pública, empleados públicos altamente calificados y motivados, servicios públicos accesibles y razonablemente eficientes, y la libertad de los ciudadanos para comunicar sus preocupaciones al gobierno. Y para usar el rendimiento de los servicios públicos como información vinculante en el presupuesto, además, hay que reunir ciertas condiciones institucionales y técnicas fundamentales que incluyen: una oportuna adopción del presupuesto, capacidades de previsión y auditoría, transparencia y sistemas de

³⁹ Schick, A. (2014) "The Methamorphoses of Performance Budgeting". OECD Journal on Budgeting, Volumen 2013/2

contabilidad confiable, adherencia al presupuesto adoptado, y evitar déficits estructurales.

Chile ha avanzado de manera importante en todos estos ámbitos; sin embargo, aún falta mucho por hacer. Ciertamente, el Estado chileno proyecta ser uno de los institucionalmente más sólidos de Latinoamérica; no obstante, se debe trabajar directamente en los funcionarios involucrados en el cambio, de modo de que las medidas a implementar resulten ser paulatinas, y generar sistemas de registro adecuados que promuevan estos cambios.

Si bien se han desarrollado sistemas para el monitoreo y análisis del presupuesto (Sistema de Información y Gestión Financiera del Estado, SIGFE, y Sistema de Información y Análisis Presupuestario, SIAP), estos sistemas no se han implementado en toda su potencialidad, pues involucran una fuerte preparación a los funcionarios públicos a este nuevo paradigma para hacerlos entender los usos de estas herramientas, de modo que estén alineados con los objetivos de la autoridad. El llegar a un presupuesto por desempeño vinculante involucra cambiar el modo de análisis del presupuesto; se debe adicionar a la información de presupuesto datos de gestión de los servicios públicos y obtener costos marginales de cada iniciativa existente, lo que implica mayor carga de trabajo en el analista.

Es posible destacar además la existencia de programas que presentan resultados insuficientes, pero que reciben recursos del fisco importantes para su desarrollo, muchas veces administrados por personas afines a ciertos partidos políticos que generan lobby con las autoridades de gobierno para su continuación (información asimétrica). Adicionalmente, la permanencia en el tiempo de estos programas y sus equipos humanos hace difícil su finalización.

Es necesario incluir a las características para desarrollar un presupuesto por desempeño vinculante, medidas válidas de rendimiento en los presupuestos, metas explícitas y coherentes, e información confiable sobre los costos de las iniciativas. En Chile, la unidad de Gestión Presupuestaria de DIPRES desarrolla indicadores de desempeño en conjunto con los organismos públicos; sin embargo, generalmente son indicadores fáciles de medir y cumplir, que no tienen relación cierta con los objetivos del organismo público ni con los resultados esperados. Estos indicadores están asociados a bonos por desempeño, los cuales, en los últimos dos años, han sido ganados por todo el sector público.

Evidentemente, cuando no se toman en serio estos mecanismos, no hay incentivo a hacer las cosas mejor, pues el premio se convierte en obligación y no en un medio para la mejora de la gestión y desarrollo de programas.

Así, dada la fuerte reticencia al cambio quienes participan de la formulación del presupuesto y la baja calidad de los indicadores de desempeño, no hay posibilidad de un presupuesto por desempeño vinculante, al menos en un plazo corto.

Adicionalmente, en opinión de Schick (2015), la tensión incorporada entre desempeño y presupuesto impide la implementación del presupuesto por desempeño. Esto ocurre porque el desempeño trata de cambio, gastar dinero más eficientemente o en cosas diferentes, y el presupuesto trata principalmente de continuidad, gastando dinero el próximo año en actividades financiadas en años anteriores. Si bien, esta afirmación no es de validez general, es muy cierta para Chile, en que los presupuestos se mantienen año a año con gastos de continuidad, sin cuestionarse mucho cómo se ejecutan los gastos o si van bien dirigidos.

En este sentido, el propósito esencial de medir el desempeño y sus resultados es cuestionar si los servicios públicos están gastando recursos en las cosas correctas y de la manera correcta. En cambio, en el proceso usual de construcción del presupuesto del próximo año, generalmente, lo que se hace es mirar hacia atrás revisando en qué se gastó en el último presupuesto y hacer pequeños ajustes para acomodar cambios de precios, prioridades políticas o condiciones fiscales proyectadas. Por lo tanto, para que un cambio hacia un presupuesto por desempeño sea factible de realizar, se debe buscar disminuir la fricción entre presupuesto y desempeño, y la forma óptima es preparar el terreno para los cambios orientados al desempeño en la asignación del presupuesto, es a través de la determinación y la habilidad de los líderes políticos y jefes de servicio de organismos públicos para obtener mejores (o diferentes) resultados.

En estos tiempos de crisis es donde finalmente se decide replantearse estos paradigmas, surgiendo el presupuesto base cero ajustado⁴⁰, que esperamos sirva para romper la inercia

⁴⁰ De acuerdo a lo definido en la comunicación a los servicios públicos para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2021, el presupuesto base cero ajustado determinaría el

propia del presupuesto. Sin embargo, aun hace falta potenciar el presupuesto por desempeño, situación que se espera avance paulatinamente.

Precauciones a la implementación del presupuesto por desempeño

Si bien este tipo de políticas pueden traer grandes beneficios, hay que tener cuidado con la información que se adiciona al análisis del presupuesto. La sobrecarga de información (Schick, 2015) ya es un problema para la elaboración del presupuesto, a lo que se adiciona la limitación del tiempo, dadas las rigideces en los plazos. Este problema se agrava cuando el presupuesto por desempeño agrega nuevos datos, clasificaciones y análisis a los antiguos. El hecho de dar más información a los encargados del análisis del presupuesto no les proporciona más tiempo para completar sus tareas.

Los analistas presupuestarios se ven afectados, principalmente, por la limitación del tiempo en el que deben realizar no solo sus tareas relacionadas con la elaboración del presupuesto del próximo periodo fiscal, sino que también deben desarrollar tareas administrativas para los servicios públicos (modificaciones presupuestarias, autorizaciones de diversos tipos, identificaciones de proyectos de inversión, visaciones de diversos documentos, etc.). Dado el problema del tiempo, hay grandes cantidades de datos e información que no se usan cuando se toman decisiones de gasto, lo cual desacredita el proceso actual. Si bien el problema del tiempo implicaría una subutilización de la información de desempeño en la elaboración del presupuesto, ello no se considera una práctica válida ni justificada, pues es deseable considerar la mayor cantidad de información para elaborar el presupuesto.

Aun cuando se pudiese vincular la información de desempeño a los presupuestos, hay otro problema que viene desde los servicios que es el de la información asimétrica. Schick (2015) menciona este problema, que se da cuando las perspectivas y los intereses de los subordinados difieren a los del gobierno. Este problema se torna mayor cuando el gobierno

marco financiero que asegura el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, así como la operación regular y de priorización en un escenario fiscal restrictivo producto de un estrechamiento significativo de la base de los ingresos fiscales derivado de la importante contracción económica que se proyecta para este año. El ejercicio busca revisar y evaluar la procedencia de cada uno de los gastos propuestos por sobre el nivel de gasto mínimo definido anteriormente, teniendo en cuenta el alto costo de oportunidad de cada peso en este contexto de demandas crecientes.

apunta a basar las decisiones de gasto en el desempeño, ya que los agentes podrían distorsionar datos, mentir sobre los resultados, enfatizar los datos que muestran mejor su desempeño y ocultar información adversa. Es por esto que es relevante mantener un control constante de los indicadores de desempeño, además de ir reformulando y agregando nuevos indicadores en caso de que se considere necesario.

Adicional a los problemas descritos, el presupuesto por desempeño casi siempre aumenta el costo de generar y procesar información presupuestaria. Es cierto que existe mucha información de entrada y salida que se recopila de forma rutinaria en la administración de las organizaciones, sin embargo, hay información de impactos y resultados que no es posible obtener con los mecanismos habituales, por lo que se podría requerir hacer encuestas u otro tipo de esfuerzos adicionales que resultan ser más costosos. Según Schick (2015), este es el motivo por el que a menudo los resultados de desempeño se responden mediante indicadores sobre lo que hacen las unidades más de que lo que logran.

Para producir información de desempeño respecto de cambios marginales en los gastos gubernamentales, el autor sugiere realizar lo siguientes pasos:

1. Desglosar los productos o resultados en unidades discretas
2. Contar por separado los costos fijos y variables

Estos pasos son necesarios para distinguir entre costos promedio y costos marginales; sin ellos no se puede estimar de manera confiable cómo variarán los resultados relevantes, ni cuando decidir en la formulación presupuestaria gastar más o menos en actividades particulares.

Son evidentes los beneficios de tener un presupuesto por desempeño vinculante, en el sentido de disponer de la información adecuada para estimar de manera precisa los requerimientos de recursos. Sin embargo, en opinión de Schick (2015) la aplicación de presupuesto por desempeño a todo el presupuesto condenaría este esfuerzo al fracaso, tanto por el conflicto que engendraría como por las cargas informativas que tendría sobre los elaboradores del presupuesto. Esto no trae mucho beneficio si se sabe que gran parte de las actividades en un presupuesto son inerciales o de rutina. Adicionalmente, no basta con aplicar el presupuesto por desempeño, es necesario también que los gobiernos profundicen en las políticas y actividades que están en los programas, realizando

evaluaciones de cómo se están gestionando, la formación y la motivación de los actores involucrados, y bastantes otros factores relevantes que son insumo para determinar la pertinencia del programa.

La propuesta: aplicación de una medida vinculante en Chile

De acuerdo a lo que afirma Mario Marcel⁴¹ “Chile ha enfatizado el desarrollo de evaluaciones "rápidas" que se ajustan al calendario presupuestario e influyen en las decisiones de gastos anuales. Tiene un Estado dispuesto a intercambiar estudios profundos con el fin de obtener conocimientos que se aplican en la ronda actual de trabajo presupuestario. En este sentido, hay gran potencial de cambio de las metodologías de presupuestación, lo que podría ser efectivo siempre que exista el apoyo político y los procedimientos adecuados para canalizar los resultados a las decisiones presupuestarias.” (Marcel, M. 2013).

Es posible declarar que presupuesto por desempeño es la mejor forma de presupuestación, ya que sensibiliza las decisiones de gasto a la evidencia sobre los resultados, y que Chile ha desarrollado mecanismos de gestión adecuados que tienden hacia el desarrollo vinculante de un sistema de presupuesto por desempeño. El avance se ha llevado a cabo inicialmente con el programa de mejoramiento a la gestión de los servicios públicos y otros instrumentos de gestión institucional, que nacen con el objetivo de hacer un seguimiento al avance de los organismos públicos respecto a indicadores definidos y consensuados con las instituciones. Adicionalmente la relevancia de la evaluación de programas, entregando información ex ante, de modo de ir monitoreando los resultados de las iniciativas programáticas, y evaluando de manera ex post los efectos que han tenido en la población objetivo. En definitiva, el sistema de presupuesto por desempeño existente en Chile es robusto en la entrega de información y tiene equipos técnicos especializados e infraestructura adecuada para continuar hacia el siguiente nivel.

Sin embargo, y lo hace patente Marcel en la cita anterior, un avance hacia un siguiente nivel requiere que todos los que conformamos el Estado estemos disponibles para la mejora y

⁴¹ Marcel, M. (2013), “Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession”, OECD Paper, GOV/PGC/SBO (2013).

que esta mejora sea bien pensada, de modo que sea efectiva para el fin último del presupuesto.

La disponibilidad a la mejora es cuestionable en el contexto primero de la pandemia actual a nivel mundial, y segundo de la crisis social que vive el país. En principio, se está viviendo una pérdida de autoridad evidente del gobierno, donde las decisiones que toma el ejecutivo están siendo fuertemente cuestionadas por la oposición y una buena parte de la sociedad civil. Se adiciona a esto el escenario económico y fiscal, con un déficit fiscal de un 8% esperado el presente año, por lo que los recursos son limitados y dirigidos exclusivamente a la agenda social. Finalmente, los servicios públicos están funcionando de manera limitada, dado que el poder de los recursos se ha centralizado y sus proyectos individuales han quedado en última prioridad. Por lo tanto, resulta impracticable en este contexto la instalación de un presupuesto por desempeño vinculante.

Si bien gran parte de este diagnóstico podría ser transitorio, no es tan evidente cuándo el Estado estará preparado para la mejora que se propone. Sin embargo, es relevante tener claridad de cuáles son esas posibilidades de mejora y cómo se podrían implementar, para cuando se esté en condiciones de avanzar hacia estos cambios.

Primero: Definición de indicadores de desempeño con las instituciones. Los indicadores institucionales tienen la falencia de que, por estar ligados a un incentivo monetario, se manipulan de forma que no resulten ser una real desafío para la institución y sean fáciles de lograr. Ello va en contra del sentido profundo de la medición, por lo que quizás que exista este incentivo es contraproducente. Se propone establecer indicadores no vinculados a un premio por logro de metas, que nos entreguen información del avance hacia el fin último del servicio público y como este está cumpliendo las expectativas para lo que fue creado. Estos indicadores se adicionarían a los ya existentes, por lo que el incentivo monetario se mantiene. La medición debe ser extensiva a todo el sector público, sin excepción.

Segundo: Robustecer el sistema tecnológico existente. Es importante que los sistemas informáticos se relacionen con el presupuesto por desempeño, de manera que los analistas tengan la posibilidad de trabajar a nivel de cambios marginales, de acuerdo a metas de mediano plazo, para aquellos programas o asignaciones que lo requieran. De esta forma

se podría verificar año a año el avance de estas metas y ajustar los recursos de acuerdo a los requerimientos del programa. Esta información debería estar disponible tanto a nivel directivo como para elaboradores del presupuesto, lo cual entregaría mayor transparencia al proceso de análisis, al ir quedando en el historial los cambios, los cuales se podrían sustentar en base a un ajuste o cambio en la meta, en vez de que sea sólo un incremento o recorte en los gastos.

Tercero: Fortalecer el Capital Humano. Se requiere incorporar mayor cantidad de analistas, tanto en las unidades de gestión institucional como en análisis presupuestario, para mejorar la labor en el seguimiento de los indicadores de desempeño y hacer frente a la mayor cantidad de información que deberán manejar las unidades señaladas. Adicionalmente, se deberá capacitar adecuadamente al personal de las unidades sobre la medida, entregando la metodología de trabajo de manera clara, la cual deberá ser aplicada de forma transversal por todo el personal involucrado, basándose en los indicadores de desempeño para justificar los recursos considerados en el presupuesto.

Cuarto: Aplicación del sistema de presupuesto por desempeño vinculante con otros mecanismos de control y disciplina presupuestaria. Es importante recalcar que el sistema de desempeño no excluye poder aplicar otros mecanismos de control y disciplina presupuestaria: revisiones de gasto, ahorro precautorio (rollover), recortes presupuestarios variables y/o compromisos de gestión (metas de presupuesto vinculadas al PMG). El trabajo presupuestario debiera usar la mayor cantidad de mecanismos para lograr el objetivo de la asignación eficiente de los recursos públicos. Cada uno de estos mecanismos tienen diversas finalidades de análisis, por lo que se complementan y se potencian entre si.

Dados los cambios profundos que se exponen, el mecanismo de presupuesto por desempeño vinculante, si bien es provechoso, es costoso para la autoridad. Habría que analizar cuán factible resulta en la realidad con los recursos disponibles, sin embargo, se podría ir avanzando paulatinamente hacia estas metas.

CONCLUSIONES

En la presente tesis se expone la problemática del gasto de fin de año en Chile. Al analizar el problema, se llega a la conclusión que el excesivo gasto de fin de año es ineficiente, por lo que es necesario desarrollar mecanismos de control y disciplina presupuestaria para suavizar el gasto de fin de año.

En el análisis de los mecanismos existentes, se identificaron el presupuesto por desempeño, revisiones del gasto, ahorro precautorio, recortes presupuestarios variables y compromisos de gestión; y se verificó el avance de cada una de estas medidas en Chile. De todas estas medidas, el presupuesto por desempeño tiene un gran avance de implementación, por lo que se requiere estudiar las formas de avanzar hacia un desarrollo vinculante de este mecanismo.

Un freno en el avance de este mecanismo se evidencia en la pobre calidad de los indicadores de desempeño, lo cual tiene relación a la vinculación de este mecanismo a un objetivo en la remuneración de los funcionarios públicos. El resto del sistema (programas nuevos, reformulaciones, seguimiento de programas y evaluaciones ex post) se ha perfeccionado enormemente, entregando información relevante para la toma de decisiones de gasto.

En definitiva, se propone desarrollar presupuestos por desempeño vinculantes, que permitan visualizar los gastos marginales y establecer un seguimiento de las metas desde la elaboración del presupuesto. Sin embargo, en relación a las condiciones actuales del país, el desarrollo de este tipo de instrumentos tiene que tener una mirada de más largo plazo, en el que los distintos agentes involucrados estén preparados para el cambio de paradigma. Por lo tanto, una estrategia viable en Chile sería ir aumentando gradualmente la conexión entre indicadores de desempeño y el presupuesto, aunque no sea posible establecer en el corto plazo un proceso vinculante.

BIBLIOGRAFÍA

Baumann, S. (2015) “Putting it off for later – Procrastination and end of fiscal year spending spikes”, Discussion Paper Series Number 260, Edinburgh School of Economics, University of Edinburgh

Dirección de Presupuestos (2019) “Estadísticas de Gestión Pública Indicadores de Desempeño 2001 – 2019”.

Dirección de Presupuestos (2018) “Actualización de las proyecciones del Gobierno Central, julio 2018”.

Dirección de Presupuestos (2019) “Resultados Evaluaciones Segundo Trimestre 2019”

Dirección de Presupuestos (2015) “Evaluación ExPost: Conceptos y Metodologías” División de Control de Gestión.

Eichenauer, V. (2017) “December fever in public finance”, 10th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, September 30, 2016, Heidelberg University, Germany.

Fichtner, J. y Greene, R. (2016) “Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming “Use It or Lose It” Rules”, Mercatus Center, George Mason University.

Marcel, M. (2013), “Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession”, OECD Paper, GOV/PGC/SBO (2013).

Marcel, M. et all (2014) “Presupuestos para el Desarrollo en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Hacienda (2018) Decreto N° 651 del 25.05.2018.

Liebman, J. y Mahoney, N. (2013) “Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement”, Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.

Lienert, I. y Ljungman, G. (2009) “Carry Over of Budget Authority”, Public Financial Management Technical Guidance Note, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

OECD (2007) “Performance Budgeting in OECD countries”.

OECD (2018) “Best Practices for Performance Budgeting”.

OECD (2014) “Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries”, Chapter 5 Relaxing central input controls (Q. 50, 70-84).

Schick, A. (2014) “The Methamorphoses of Performance Budgeting”. OECD Journal on Budgeting, Volumen 2013/2.

Vandierendonck, C. (2014) “Public Spending Reviews Design, conduct, implementation” European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Zaviezo, L. (2016) “Estudio de Relevamiento del Proceso Óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra”. Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

Otras referencias:

Exposición “Revisiones de Gasto Público: Aspectos Generales y Evidencia Internacional”, 4 de febrero de 2019, presenta: Teresa Curristine, Economista Senior del Departamento de Asuntos Fiscales; Laura Doherty, Consejera de Asistencia Técnica del FMI; John Sell, Subdirector de Finanzas Corporativas, Economía, Energía y Estrategia Industrial del Tesoro de Reino Unido; y Thomas Gloy, Consultor Senior del Ministerio de Finanzas de Dinamarca.

Reunión de Trabajo sobre Revisiones del Gasto Público del 27 de junio de 2019. Presenta Gonzalo Gaete del Subdepartamento de Estudios de DIPRES.

Entrevista a Luna Izrael, Jefa Subdepartamento Gestión Pública en DIPRES del 25 de junio de 2019.