

Antes de presentar los resultados enumeramos algunos factores a tener en cuenta acerca de este estudio. Primero, no se pretende medir el impacto de la información de desempeño (por ejemplo, montos de cambios presupuestarios vinculados a desempeño), sino determinar si la información de desempeño tiene alguna influencia en los procesos de toma de decisiones (por ejemplo, si es uno de varios tipos de información utilizados para determinar presupuestos, hacer cambios a programas, entre otros). Segundo, este estudio no constituye una evaluación del cumplimiento de los objetivos de ninguno de los componentes individuales del sistema chileno de presupuesto por resultados, sino un análisis de la relevancia de la información producida por cada sistema para la toma de decisiones dentro de los ministerios sectoriales. Tercero, los presentes resultados están basados en el punto de vista de los funcionarios de los ministerios sectoriales y sólo marginalmente en el de los funcionarios de otras instituciones como DIPRES. Por lo tanto, se sugiere ser cauteloso al comparar los resultados con los de estudios que se basan exclusivamente en el punto de vista de DIPRES.

Resultados

En esta sección analizamos el uso de información de desempeño para la toma de decisiones dentro de los ministerios sectoriales¹⁰. La sección está dividida en cinco subsecciones basadas en el ciclo presupuestario (formulación, negociación, aprobación, ejecución y evaluación) y una última subsección que presenta más detalles sobre el uso de la información proveniente de los principales componentes del sistema central de Presupuesto por Resultados.

1. Formulación del presupuesto dentro de los ministerios sectoriales

El proceso de formulación presupuestaria del año X, dentro de los ministerios sectoriales, comienza en el mes de mayo del año X-1 con la elaboración de borradores presupuestarios¹¹. Estos borradores son preparados de manera descentralizada por los jefes de programa basados en dos tipos de información: costos por beneficiario y cobertura (expresada como número de beneficiarios).

En todos los casos analizados en este estudio la información de costos es levantada de manera ad-hoc en base a revisiones informales de los precios de algunos insumos (ME1, 2016; ME2, 2016; MOP5, 2016; MS3, 2016; MS4, 2016; SSS6, 2016). Pese a esto, ningún entrevistado sugirió que los procesos de levantamiento de información de costos necesiten ser mejorados.

La decisión más importante que los jefes de programa deben tomar en esta instancia es si solicitarán un presupuesto de expansión o uno de continuidad. Los presupuestos de continuidad se refieren a los casos en que los programas mantendrán constante tanto el número de beneficiarios como los servicios entregados a cada beneficiario. Siguiendo esa lógica, un aumento presupuestario moderado que se deba en su totalidad a un incremento en el costo de algún insumo, mientras el número de beneficiarios y el nivel de servicios se mantienen constantes, es aún considerado un presupuesto de continuidad. Por el contrario, un presupuesto es calificado de expansión cuando el jefe de programa propone aumentar la cobertura o expandir los servicios que se entregan a cada beneficiario. La razón por la que esta decisión es importante es porque los presupuestos de expansión recibirán luego mayor escrutinio dentro del ministerio y durante las negociaciones con la DIPRES. El mayor escrutinio se traduce en mayores requerimientos de información: los jefes de programa que pidan expansión, a diferencia de los que solicitan continuidad, saben que deben tener disponible suficiente información de desempeño para justificar su pedido.

La mayor carga de trabajo para las oficinas de presupuesto de cada servicio público se da a partir del mes de julio, cuando DIPRES les envía los marcos presupuestarios. Estos documentos, que no están disponibles públicamente, dictaminan los topes presupuestarios para cada ministerio y servicio público. Funcionarios de la DIPRES entrevistados para este estudio confirmaron que la elaboración de los marcos presupuestarios no considera información de desempeño, sino que se basa en las prioridades políticas y los compromisos del Ejecutivo, y en los objetivos macroeconómicos vinculados a la Ley de Responsabilidad Fiscal (MH1, 2016; MH2, 2016).

10 Por motivos de espacio no se incluye el análisis de la influencia de los factores políticos y externos en la implementación y en el funcionamiento de las reformas de Presupuesto por Resultados.

11 Este proceso tiende a ser bastante informal y algunos jefes de programa pueden iniciarlo con más anticipación.

Los marcos presupuestarios son siempre menores a la suma de lo solicitado por los jefes de programa, así que durante el mes de julio las oficinas de presupuesto de cada servicio público tienen la obligación de ajustar sus peticiones a los límites impuestos por DIPRES. Este ajuste normalmente se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en cortes generales y en negar algunos pedidos de expansión. En varios ministerios los entrevistados confirmaron que esta primera ronda de cortes se basa en el programa de gobierno presidencial y en las prioridades políticas de las máximas autoridades del servicio público (MOP1, 2016; MOP7, 2016; MS2, 2016; SSS2, 2016). La segunda etapa involucra únicamente a los programas que solicitaron expansión y que pasaron el filtro político. La principal pregunta que intentan responder al analizar los casos para expansión es: ¿podemos defender esta petición de expansión cuando negociemos con DIPRES? Para responder esto se considera el mismo tipo de información que estiman que solicitarán los analistas presupuestarios de DIPRES: cobertura, ejecución financiera¹² e indicadores de desempeño específicos del programa. Algunos ejemplos de los indicadores de desempeño específicos son indicadores de salubridad como índices de malnutrición, encuestas de satisfacción de los beneficiarios, evidencia de mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y porcentaje de los beneficiarios que pertenecen a grupos vulnerables o minoritarios (MOP3, 2016; MOP6, 2016; MS3, 2016; MS4, 2016; SSS4, 2016; SSS5, 2016).

Hay algunos aspectos importantes a destacar sobre la información de desempeño descrita en el párrafo anterior. Primero, los únicos indicadores que son comunes para todos los ministerios son los índices de cobertura y de ejecución financiera. En la siguiente sección se explica que esos son los dos indicadores de mayor importancia para los analistas presupuestarios de DIPRES, lo cual lleva a que los servicios públicos también les den importancia. Segundo, a excepción de información proveniente de algunas evaluaciones ex post¹³, la información de desempeño utilizada para formular el presupuesto proviene de los sistemas internos de los ministerios y no de

los sistemas centrales de la DIPRES. Tercero, algunos jefes de programa dijeron que utilizan los resultados de las evaluaciones ex ante del MDS para reorganizar programas en los que buscan expansiones (MOP1, 2016; MS3, 2016; SSS6, 2016).

Si bien los procesos descritos anteriormente funcionan de manera casi idéntica en todos los ministerios analizados en este estudio, la formulación presupuestaria es menos desgastante en el Ministerio de Energía. Esto sucede porque dicha cartera tiene un acuerdo informal con la DIPRES para la implementación de su plan estratégico (la Agenda de Energía) durante el actual periodo de gobierno, el cual facilita la formulación presupuestaria (ME2, 2016; ME3, 2016; ME9, 2016).

2. Negociaciones presupuestarias con DIPRES

Los servicios públicos envían sus presupuestos a DIPRES un mes después de ser informados sobre sus marcos presupuestarios. Las negociaciones con DIPRES se inician de inmediato y duran menos de dos meses. Hay al menos tres factores clave que marcan estas negociaciones. Primero, como sucede en muchos países, hay un problema de asimetría de información: DIPRES no puede saber todo lo que realmente sucede en los servicios públicos y estos tienen incentivos para esconder información que los afectaría negativamente. Segundo, los analistas presupuestarios de la DIPRES son especializados y tienden a conocer muy bien los servicios públicos que cada uno analiza. Esta experiencia es clave para reducir los problemas de asimetría de información. Tercero, en base a lo descrito por varios entrevistados se puede inferir que hoy en día hay una desconexión entre el área de la DIPRES que maneja los sistemas de información de desempeño y el área que analiza los presupuestos. Si bien este estudio no contempla un análisis organizacional de la DIPRES, en base a lo detallado por los entrevistados se puede desprender que durante la administración de Lagos había buena comunicación interna y que esta se ha deteriorado con los años¹⁴.

12 Ejecución financiera se refiere al porcentaje del presupuesto asignado que fue efectivamente utilizado. Un porcentaje bajo indica falta de capacidad administrativa para ejecutar proyectos o simplemente un presupuesto excesivamente elevado. En ambos casos un porcentaje bajo de ejecución financiera es comúnmente visto como una razón para disminuir el presupuesto del siguiente año.

13 Si bien algunos jefes de programa reportaron que utilizan los resultados de evaluaciones ex post, esos mismos entrevistados dijeron que el rol de las evaluaciones para la formulación presupuestaria es muy limitado (MS2, 2016; MS3, 2016; SSS5, 2016).

14 Este argumento fue construido en base a lo explicado en las siguientes entrevistas: OI4, 2016; OI7, 2016; OI8, 2016; OI11, 2016, pero no fue explícitamente hecho por ningún entrevistado individual.

El proceso de negociación con la DIPRES tiene ciertas similitudes al proceso de formulación que sucede dentro de los ministerios. Por ejemplo, la negociación comienza con el presupuesto de continuidad y luego deriva en un análisis más detallado de los programas que solicitan expansiones (MH3, 2016). Si bien efectivamente se analiza información de desempeño para las expansiones presupuestarias (ejemplos listados en la sección anterior), algunos funcionarios de DIPRES admiten que el uso de información de desempeño es ‘sub-óptimo’ (MH2, 2016; MH3, 2016). Esos mismos entrevistados explicaron que las negociaciones se basan substancialmente en las prioridades del programa de gobierno presidencial y en índices de cobertura y de ejecución financiera. Respecto de este último indicador, los consultados explicaron que hay un gran ‘costo de oportunidad’ de los recursos y por eso deben ser cuidadosos en dar dinero a quienes en el pasado no han sido capaces de utilizarlo. Varios entrevistados en los ministerios sectoriales corroboran que las discusiones se centran en prioridades políticas, cobertura y ejecución financiera (MS2, 2016; MS4, 2016; SSS2, 2016; ME2, 2016).

El proceso de negociación presupuestaria es muy similar en todos los ministerios incluidos en este estudio. El caso que sobresale es, nuevamente, el del Ministerio de Energía, debido al acuerdo por la Agenda de Energía. Un analista presupuestario de DIPRES comentó que tienen acuerdos similares con otros servicios públicos no incluidos en este estudio (MH3, 2016).

Una pregunta importante que surge de este recuento de los procesos de formulación y negociación presupuestaria es: ¿por qué el uso de información de desempeño es ‘sub-óptimo’ durante la negociación del presupuesto? Antes de discutir las razones de esto, es importante aclarar que en ningún momento se espera que la información de desempeño sea el principal factor al decidir el presupuesto, sino que sea únicamente un insumo valioso para comparar alternativas. Aun midiendo con esa vara —y consistente con la apreciación de varios entrevistados en los ministerios y en la DIPRES— el uso de información de desempeño es limitado. Algunas razones para considerarlo sub-óptimo son: (1) solo se utiliza información de desempeño para un número reducido de programas, (2) los dos indicadores más utilizados (ejecución financiera y cobertura) no están fuertemente li-

gados a los conceptos de eficiencia y efectividad, y (3) que, a pesar de años de trabajo en el sistema central de indicadores de desempeño, estos no son muy relevantes en la negociación con los ministerios.

Hay varios motivos que, combinados, permiten entender por qué los especialistas de la DIPRES no indagan más en el desempeño de los servicios públicos durante la negociación del presupuesto. Los dos primeros son obstáculos comunes a las reformas de Presupuesto por Resultados alrededor del mundo. En primer lugar, basar las discusiones en el desempeño reduce el poder de discreción de los analistas presupuestarios. En segundo lugar, los ministerios tampoco tienen muchos incentivos a presentar más información que la solicitada ya que corren el riesgo de dar razones para reducir su presupuesto. Por último, un aspecto particular al caso chileno es que antiguas prácticas internas de la DIPRES, que eran conducentes al uso de información de desempeño, parecen haber desaparecido o perdido relevancia. Por ejemplo, un estudio de hace más de diez años describía un proceso que no se mantiene a la fecha o que ha perdido importancia: los miembros de las dos áreas de DIPRES y el Director de Presupuesto solían reunirse para conversar sobre la situación de cada servicio público y “discutir y comparar toda la información financiera y de desempeño con los objetivos preestablecidos, y analizar los resultados de las evaluaciones ex post y de los PMG. Estas reuniones sentaban las bases y el marco para la siguiente etapa del ciclo presupuestario¹⁵” (Blöndal & Curristine, 2004, p. 39).

3. Aprobación del presupuesto en el Congreso Nacional

El presupuesto acordado por la DIPRES y los servicios públicos es discutido en el gabinete presidencial y luego es enviado al Congreso Nacional a fines de septiembre. Los funcionarios de la DIPRES y de los ministerios explicaron que una vez que el Ejecutivo envía su presupuesto a la DIPRES esta se transforma en la encargada de defenderlo ante el Congreso Nacional (MS2, 2016; ME2, 2016; SSS5, 2016; MH3, 2016). El protagonismo de DIPRES al defender el presupuesto resulta en un rol muy limitado para los funcionarios de los ministerios sectoriales durante la aprobación presupuestaria. La razón más probable por la que el Congreso Nacional no

15 Traducción propia.