

Clasificación por objeto

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de cada institución de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinan los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

- *Subtítulo*: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogéneas, que comprende un conjunto de ítems. Por ejemplo, el subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes.
- *Ítem*: Representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto. El ítem 01 del subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes al sector privado.
- *Asignación*: Corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto. Por ejemplo, la asignación 223 “Cooperación Internacional”.
- *Sub-asignación*: Subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”. Esta información se encuentra en las glosas presupuestarias que pueden definir, por ejemplo, qué parte de la asignación va a gasto de personal, subsidios, etc.

El resultado de esta manera de ordenar los ingresos y gastos del gobierno es un presupuesto con literalmente miles de líneas.

2 / Ciclo presupuestario y transparencia

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos entran en vigencia todas las rigideces legales. Por lo tanto, el momento para fijar y cambiar prioridades, definir resultados, reducir o eliminar programas e identificar nuevas iniciativas es durante la preparación del presupuesto: un proceso que va de marzo a septiembre dentro del Ejecutivo y que continúa hasta noviembre con la participación del Congreso.

- *Marzo*: Evaluación desde mediados de marzo a mediados de abril.
- *Abril-mayo*: Presupuesto exploratorio.
- *Junio*: Revisión con Presidente de la República; envío de marco presupuestario a los servicios.

- *Julio*: Formulación del proyecto de Ley de Presupuestos por los organismos del sector público y programa financiero; discusión de los proyectos por comisiones técnicas, nuevamente con la participación de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) que tiene a su cargo la evaluación de programas de acuerdo a criterios preestablecidos con la Subdirección de Presupuestos durante la segunda mitad de julio.
- *Agosto*: Propuesta de presupuesto final de la DIPRES.
- *Septiembre*: Análisis de la propuesta final con el Presidente de la República y entrega del proyecto de Ley de Presupuestos a los ministros (segunda y tercera semana del mes). Cierre y ajustes finales al presupuesto (última semana del mes). Envío de Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional a más tardar el día 30.
- *Octubre y noviembre*: Discusión legislativa.

Fase de evaluación

La evaluación es un proceso interno de la DIPRES y está centrado en la Subdirección de Presupuestos. No obstante, existe una interacción fuerte con la División de Control de Gestión que tiene a su cargo la evaluación de programas. En esta fase se revisa en detalle lo ocurrido con el presupuesto asignado a cada servicio durante el ejercicio presupuestario anterior y la evaluación que se ha realizado de sus programas.

En Chile se intenta que el proceso presupuestario sea informado por los resultados, pero no está claro que esto ocurra efectivamente (Vammalle y Rivadeneira 2017). Si bien se usan las evaluaciones en la formulación de la Ley de Presupuestos, estas no afectan la decisión en forma directa. No es automático que un programa mal evaluado vea reducido su presupuesto. Las evaluaciones se utilizan en conjunto con otras categorías de información. Entre las más importantes están las prioridades de política y las restricciones financieras.

El resultado de la evaluación constituye la base del presupuesto exploratorio.

Presupuesto exploratorio

Es la base sobre la que se formulará el presupuesto del sector público para el siguiente ejercicio presupuestario. El objetivo de este ejercicio

es determinar la holgura presupuestaria que existirá –en el año que se explora– para financiar las prioridades de Gobierno.

Se elabora, para cada ministerio, un presupuesto de gastos con los compromisos legales y de arrastre, determinándose una línea base para cada uno, líneas que, sumadas, proporcionan el nivel del gasto público comprometido antes de comenzar la formulación.

Paralelamente se estima el nivel de ingresos estructurales o cíclicamente ajustados (ingresos efectivos ajustados por PIB tendencial, precio de referencia del cobre), y con ello el nivel del gasto máximo compatible con la meta de balance estructural, lo que permite, al hacer la comparación con la línea base, obtener la holgura indicada. Se trata entonces del equivalente al financiamiento disponible para iniciativas nuevas, ampliadas o modificadas. Es la restricción presupuestaria en el corto plazo para el programa de Gobierno.

La política fiscal, al definir la meta de balance estructural, determina el máximo gasto posible.

Presupuesto base

La preparación del presupuesto base parte del presupuesto exploratorio, el que considera todos los gastos ineludibles. Estos no solo incluyen gastos fijos, como son gran parte del gasto en personal o el arriendo de oficinas, sino principalmente gastos determinados por leyes permanentes. Tales gastos permanentes son programas garantizados por ley, que abarcan desde derechos o beneficios sociales, como la Pensión Básica Solidaria, hasta transferencias como el Aporte Fiscal Indirecto a las universidades (Crispi et al. 2004).

La preparación del presupuesto base trata de realizar ajustes al presupuesto exploratorio y considera evaluaciones e instrumentos técnicos para aumentar la eficiencia y mejorar la asignación presupuestaria, lo que podría permitir ahorros en el gasto asignado en el presupuesto exploratorio de un ministerio o servicio. Esto debido a que, si bien el derecho está garantizado, la provisión de beneficios se puede hacer más eficiente a través de mejoras en los procesos, licitaciones y focalización.

Además, la preparación del presupuesto intenta generar incentivos a la cooperación. Por ejemplo, distribuir una parte de la ganancia de eficiencia entre distintos servicios o ministerios.

Existen varios problemas para lograr esta cooperación.

- i) ¿Cómo medir la eficiencia?
- ii) Generar incentivos de mercado entre los agentes (Hacienda y servicios) para lograr esta cooperación, requiere compartir información fidedigna y establecer un grado de confianza entre los agentes. Algo necesario en un proceso que se repite todos los años y en el que los participantes aprenden de los “errores” cometidos el año pasado. Lograr generar estos incentivos es crucial para evitar tomar decisiones centralizadas que pueden ser ineficientes, por no estar basadas en información correcta.
- iii) La ineficiencia viene dada por las asimetrías de información. Hacienda tiene menos información sobre los gastos requeridos para un producto que el ministerio sectorial, y los ministerios no conocen con certeza la disponibilidad total de recursos.
- iv) No necesariamente los ministerios se muestran abiertos a entregar las ganancias en eficiencia en beneficio de programas de otros ministerios, en especial si hay flexibilidad para reasignar gastos en forma descentralizada.

Conocido el presupuesto base y dado el máximo gasto posible a partir de la meta de balance estructural, se obtiene una diferencia para ampliaciones o nuevas iniciativas. Antes de estas nuevas iniciativas, sin embargo, hay que priorizar las expansiones legales comprometidas y las ineludibles:

- Reajuste de remuneraciones.
- Leyes aprobadas durante la tramitación del presupuesto del siguiente año fiscal.
- Ajustes de cobertura a los derechos si es que no fueron incluidos en el presupuesto base.

En el marco del proceso de formulación presupuestaria 2011, realizado en 2010, se revisaron 263 programas presentados a través del Formulario E. De los 263, 37 correspondían a nuevas iniciativas, 98 a reformulaciones, 105 a ampliaciones y 23 a iniciativas de continuidad.

Presupuesto comunicado

Sobre la base del presupuesto exploratorio de cada servicio, además de los ajustes que se pudieran haber hecho en la preparación del presupuesto

base y el análisis de las acciones que el Gobierno tiene como prioridad para el año fiscal que se está definiendo, se elabora un marco presupuestario que se informa a los distintos servicios.

El marco comunicado no tiene por qué ser igual al exploratorio que construyó inicialmente la DIPRES. Sobre este marco comunicado los servicios presentarán sus solicitudes adicionales de recursos priorizadas.

Transparencia

La información que se entrega para la discusión de la Ley de Presupuestos es mayor a la mera información sobre ingresos y gastos. Solo con la información sobre gastos es difícil saber en qué se está gastando específicamente, fuera de lo que se entrega en glosas sobre personal y vehículos, por ejemplo.

Es por eso que una serie de documentos acompañan la preparación y discusión del presupuesto, además del Mensaje Presidencial y la presentación de Hacienda:

- Ficha Definiciones Estratégicas.
- Información de Gestión.
- Definiciones Estratégicas Ministeriales (producidas para la cuenta presidencial que antes se efectuaba el 21 de mayo y actualmente el 1 de junio).
- Gastos establecidos en leyes permanentes.
- Resumen Información Personal.
- Contenido Ley de Presupuestos (Resumen numérico).
- Contenido del proyecto (texto describiendo y justificando las actividades del servicio).
- Proyecto de Ley de Presupuestos (PLC).
- Información adicional para tramitación:
 - Cuadro Comparativo Analítico sobre gasto y ejecución anterior.
 - Serie Histórica Ejecución.
 - Indicadores de Desempeño.
 - Cumplimiento Indicadores de Desempeño (CID).

Nivel y calidad del gasto

El proceso de formulación del presupuesto no es siempre cooperativo. Como se mencionó anteriormente, no es fácil generar los incentivos correctos para compartir eficiencia e información. Muchas veces el proceso involucra una larga negociación que genera incentivos errados en los participantes. El problema más fácil de observar (véase el Cuadro N° 1) es la concentración de la ejecución del gasto en el último mes del año fiscal, es decir, diciembre (Mora 2017). Ello con el objeto de mostrar un alto nivel de ejecución del gasto y así evitar reducciones para la siguiente Ley de Presupuestos y la formulación de la misma Ley del año subsiguiente. Asimismo, esta conducta también tiene como objetivo adelantar gasto y asegurar una mayor holgura presupuestaria el año posterior.

Hay explicaciones razonables para parte de esta variabilidad en el gasto. Por ejemplo, respecto de los ministerios con la mayor proporción del gasto en diciembre, en el caso del Ministerio de Economía la inversión en activos financieros que se hace a lo largo del año se contabiliza en diciembre, y en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.) la transferencia al Instituto Antártico se hace en ese mismo mes.

Si bien no existe evidencia definitiva sobre la ineficiencia del gasto público ejecutado excesivamente en diciembre, sí es muy probable que se perjudique la calidad de la gestión del Estado, sobre todo si observamos que las categorías que más gastan en diciembre son la adquisición de activos no financieros y la compra de bienes y servicios. Ambos procesos no requieren de mucha planificación, y los trámites de adquisición son más cortos. Aún más importante es que no comprometen el gasto del año siguiente.

Si el gasto se hiciera de manera uniforme a lo largo del año, sería de 8.3 por ciento del total por mes. En diciembre se gasta entre el doble y el triple de eso.

CUADRO N° 1 / Porcentaje del gasto del año fiscal 2016 que se realizó en enero, diciembre y el mes con el menor gasto de cada ministerio

Ministerio	Enero	Diciembre	Menor
Economía	3,87	32,28	3,77
RREE	4,47	23,54	4,47
Ambiente	4,78	20,56	4,78
Transporte	1,27	19,61	1,27
Deporte	2,27	19,15	2,27
Presidencia	13,35	17,27	5,62
Segegob	5,37	16,33	5,37
Minería	10,4	16,08	4,51
Energía	5,38	15,59	5,24
Hacienda	8,06	14,89	5,81
Vivienda	5,33	14,79	5,33
Segpres	2,77	14,47	2,77
Educación	5,78	13,89	5,78
Desarrollo	15,94	13,78	4,59
Agricultura	5,09	13,39	5,09
MOP	10,87	13,36	6,6
Interior	7,56	13,13	7,43
Justicia	6,06	12,97	6,06
Salud	8,29	12,59	6,79
Defensa	8,66	11,06	6,57
BBNN	8,44	10,4	4,8
Trabajo	8,03	10,27	7,66

Fuente: Mora (2017).

CUADRO N° 2 / Porcentaje del gasto fiscal anual realizado en diciembre

Año	Activos no financieros	Bienes y servicios
2012	21,8	24,0
2015	25,1	16,1
2016	18,2	18,5

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, DIPRES.

Compromisos permanentes, límites y flexibilidad presupuestaria

En Chile, dentro de ciertos límites, el Gobierno puede reducir o eliminar gasto después que el Congreso aprobó el presupuesto. En principio, reasignaciones entre inversiones y gasto corriente no están permitidos. El gasto máximo total permitido por la Ley de Presupuestos es rígido: no se puede aumentar sin aprobación por ley del Congreso. Tampoco se puede pedir prestado contra asignaciones futuras, aunque con un decreto del Ministerio de Hacienda se puede traspasar fondos no usados al año fiscal siguiente. El nivel de flexibilidad para reasignar gasto de las agencias del Gobierno de Chile se encuentra en la media de los países de la OCDE. Por ejemplo, el nivel de flexibilidad chileno es mayor que en Alemania, Japón, Noruega y Estados Unidos (Hawkesworth et al. 2013).

La necesidad de aprobación por la DIPRES mediante decreto, complica el proceso de reasignaciones. Por ejemplo, cambios al subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros entre los ítems 06, hardware; y 07, software) requieren autorización de la DIPRES y el Ministerio de Hacienda.

Cambios a las asignaciones de gastos por programas sí son posibles, dado que las asignaciones presupuestarias son para grandes niveles de agregación de grupos de programas. Es decir, la asignación presupuestaria no es para un solo programa sino para varios unidos en uno. El alto nivel de agregación facilita la reasignación y podría incluso mejorar la eficiencia si los recursos dentro de este grupo de programas se mueven de programas con problemas a programas exitosos que se encuentran juntos en la misma asignación presupuestaria, pero también dificulta la evaluación de los programas individuales y del gasto.

No parece haber en Chile una gran necesidad de aumentar la flexibilidad presupuestaria en general. La meta más bien es aumentar la eficiencia del gasto público a través de una mayor flexibilidad unida a un mejor manejo y control de los resultados.

Gasto rígido o permanente

Siguiendo la argumentación de Crispi et al. (2004), los componentes del gasto que presentan mayor inflexibilidad son los que están definidos por leyes permanentes (pago de pensiones, o subsidios establecidos por ley, etc.). En el caso del gasto en remuneraciones, los salarios del personal de planta también se cuentan entre los gastos inflexibles. A estos gastos rígidos se suman los recursos asignados a poderes autónomos para su funcionamiento, como el Congreso, la Contraloría General de la República o el Poder Judicial.

En términos formales, se trata del “gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado y dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran ya en desarrollo (gasto permanente), más los recursos requeridos para el financiamiento de continuidad de las instituciones y programas que al menos no presentan evaluaciones negativas” (Crispi et al. 2004).

Los autores denominan al conjunto de estas obligaciones como “gasto rígido o permanente” y, de acuerdo con sus estimaciones, equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto. Desde que Crispi et al. publicaran el artículo señalado, este porcentaje debiera haber aumentado en función de nuevas iniciativas que han sido plasmadas en leyes, por ejemplo el nuevo sistema solidario de pensiones. Algunas iniciativas como el permiso posnatal parental, sin embargo, podrían tener un impacto menor en el aumento de este tipo de gasto, pues sustituyen a otros gastos ya existentes, como los creados por la licencia de enfermedad grave del hijo menor de un año. Además, los autores estiman que dos terceras partes del gasto rígido tienen una “dinámica automáticamente expansiva”. Muestra de ello son el gasto en subvenciones educacionales, el gasto en pensiones y el de prestaciones de salud, que van creciendo de la mano de los cambios demográficos y de compromisos de aumento de cobertura establecidos por ley. Dicha tendencia ha sido reforzada por nuevos beneficios, como el ya referido sistema solidario de pensiones, el cual debiera aumentar su incidencia en la medida que la población continúe envejeciendo. En general, las tendencias demográficas de Chile irán acentuando esta dinámica y, por lo mismo, en ese contexto no resulta evidente que el aumento de los ingresos fiscales derivado de un mayor crecimiento económico esté necesariamente disponible para financiar nuevas iniciativas.

Flexibilidad presupuestaria entre años fiscales

El proceso anual de formulación presupuestaria exige cotejar el gasto compatible con la regla fiscal y el nivel de gasto permanente. La diferencia entre estos montos corresponde a los recursos disponibles para las iniciativas nuevas. Crispi et al. (2014) definen esta diferencia como “gasto reasignable interanual”.

Así las cosas, las políticas en curso representan sustanciales compromisos de financiamiento y dejan poco espacio para nuevas iniciativas. La pregunta, entonces, es cómo generar espacios en el presupuesto para las prioridades de gasto del Gobierno.

Existen cinco condiciones para que un sistema de traspasos de fondos de un año a otro promueva la eficiencia:

- i) El Ministerio de Hacienda tiene que saber que el traspaso se debe a mayor eficiencia y no a una excesiva asignación anterior de presupuesto.
- ii) Un buen sistema de contabilidad que permita determinar pronto los montos disponibles.
- iii) Acceso a financiamiento para poder honrar los pagos adicionales resultantes de la reasignación interanual solicitados al siguiente año fiscal.
- iv) Buenos sistemas de control del gasto para evitar que el derroche de fin de año sea reemplazado por un derroche de traspasos que no sean utilizados de acuerdo con las prioridades del Gobierno.
- v) Planificación de mediano plazo que resulte en cierta indiferencia del Gobierno sobre cuando se realiza el gasto. Esto implica una buena planificación fiscal para cumplir con la regla fiscal en el mediano plazo.

Normalmente en economía, a mayor plazo mayor es la flexibilidad y mayores las posibilidades de ajustarse a cambios. En el caso del presupuesto chileno, existe una rigidez que abarca la mayor parte del gasto. Lo anterior implica que buena parte del gasto presentado en el proyecto de Ley de Presupuestos no está sujeto a una verdadera discusión en su tramitación. Es por eso que el proyecto de Ley de Presupuestos va acompañado de los informes sobre gastos establecidos en leyes permanentes,

Resumen Información de Personal e Información de Personal para dar cuenta al Congreso sobre las áreas de gasto que son permanentes. En síntesis, la flexibilidad interanual es mayor que la intranual, pero también es limitada. Cambios en la mayor parte del gasto requieren por cierto de cambios legales.

Flexibilidad presupuestaria dentro del año fiscal

A nivel operativo, una mayor flexibilidad en la gestión y restricciones de presupuesto nítidas y conocidas han sido claves en los incentivos para mejorar el desempeño de las agencias públicas (Granados et al. 2009). Para decisiones en el nivel estratégico, otorgar a los ministros más responsabilidad en la asignación de recursos genera incentivos a re-priorización y aumenta el grado de compromiso. El balance es complejo. La regla general es que las decisiones estratégicas claves deben ser centralizadas y las decisiones operacionales descentralizadas. De ahí que el presupuesto necesariamente contenga un conjunto de reglas que permiten grados de flexibilidad en su ejecución (Hawkesworth et al. 2013).

Las reasignaciones dentro del año fiscal están restringidas a lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado. En efecto, su Art. 26 señala que solo por ley podrá autorizarse la transferencia de fondos entre ministerios, así como el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público.

Asimismo, de los Arts. 3 al 5 de las Disposiciones Complementarias de la Ley de Presupuestos se desprende la forma de proceder dentro de un año en relación con modificaciones eventuales al Presupuesto de la Nación. Por ejemplo, respecto del gasto corriente, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos 2017 sostiene que “solo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los Gastos en personal, Bienes y servicios de consumo, Prestaciones de seguridad social, Transferencias corrientes, Integros al Fisco y Otros gastos corrientes incluidos en el artículo 1° de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares”. De esta manera, como los montos máximos están fijados en la Ley de Presupuestos, solo un cambio legal permite transferir recursos desde gastos de capital a gastos

corrientes. En cambio, reasignaciones en la dirección opuesta (corriente a capital), sí están permitidas y deben ser sancionadas por el Ministerio de Hacienda.

No obstante, el gasto corriente puede crecer por “asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asignables a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el Art. 21 del D.L. N° 1.263, de 1975”.

Adicionalmente, existe un conjunto de ítems que son legalmente excedibles. Estos están definidos en el Art. 28 del D.L. N° 1.263 de 1975 (sentencias ejecutoriadas, devolución de impuestos, servicios de la deuda pública y previsión social) y en la glosa 01 del programa Operaciones Complementarias de la Ley de Presupuestos, entre cuyos ejemplos están las prestaciones de seguridad social. Muestra específica de gasto excedible es el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, cuyos recursos pueden incrementarse para generar puestos de trabajo en la medida en que la tasa de desempleo supere un umbral preestablecido. El fondo permite así reorientar recursos dentro del marco de gasto establecido en la ley (Crispi et al. 2004).

Por otra parte, el gasto de capital puede aumentar hasta en 10 por ciento de lo presupuestado si se logra obtener fuentes adicionales de financiamiento para este aumento, por ejemplo, a través de las reasignaciones de gasto corriente mencionadas arriba. En efecto, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos establece que “salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos”. Por último, “los aportes a cada una de las empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en 10%”.

El ya referido Art. 21 del D.L. N° 1.263 sostiene por otro lado que “los ingresos y/o gastos aprobados por leyes sancionadas durante el ejercicio presupuestario, como también aquellos autorizados por leyes de años anteriores que no hubieren sido incluidos en la Ley de Presupues-

tos, se incorporarán al presupuesto vigente. Por decreto se determinará la ubicación que dentro de la clasificación presupuestaria corresponderá a dichos ingresos o gastos”. Para cumplir con esta facultad se creó la Provisión para Financiamientos Comprometidos en la partida de Tesoro Público. En ella se provisionan los fondos para el financiamiento de proyectos de ley que están en sus etapas finales de aprobación.

Las reasignaciones presupuestarias aquí descritas se realizan a través de decretos del Ministerio de Hacienda. Si bien el proceso no siempre resulta expedito, el volumen anual es bastante significativo. De hecho, a modo de ejemplo, entre 1995 y 2002 se tramitaron más de 700 modificaciones como promedio anual (Crispi et al. 2004).

Límites de gasto y personal

Las mayores limitaciones a la gestión que enfrentan los jefes de servicios están en recursos humanos. El presupuesto fija límites máximos a la dotación y al gasto en remuneraciones simultáneamente. Además se fijan límites para viáticos y contratación de consultores. Todo esto, asimismo, se tiene que cumplir dentro del marco del Estatuto Administrativo y la Escala Única de Remuneraciones. El margen de maniobra en la gestión de recursos humanos es limitado. En cambio, dentro del gasto corriente en el ámbito administrativo, los servicios cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en los programas de inversiones también pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la DIPRES.

5 /

Evaluación del gasto e impacto presupuestario

El desafío es cómo medir, fijar metas y evaluar los resultados en términos de productos e impacto. La definición de productos e impacto varía entre países, aun cuando casi todos los de la OCDE usan alguna medida en ese ámbito (Blöndal 2002). En Estados Unidos existen 3.700 resultados que se miden y en Suecia solo 48. También se dan diferencias acerca de quién es responsable de lograr los resultados, aunque normalmente ese rol concierne a la cabeza de la organización respectiva. Entre los problemas que se enfrentan en Chile para evaluar los resultados del gasto