

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



Cuestiones previas a la discusión de la Ley de Presupuesto

N° 2307 | 23 DE AGOSTO 2023

MIRADA
POLITICA

I. Introducción

La Ley de Presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos de cada programa presupuestario de todas las instituciones que conforman el Gobierno Central, para el período entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un determinado año.

A más tardar el 30 de septiembre¹, el Ejecutivo —que tiene la iniciativa exclusiva en esta materia— deberá presentar a tramitación el Proyecto ante el Congreso Nacional, el que tendrá 60 días para su discusión y tramitación, teniendo como fecha límite para quedar totalmente tramitado el 1 de diciembre del año anterior a su vigencia².

En esta edición de “Mirada Política”, se analizan ciertos elementos relevantes para la discusión del Presupuesto del Sector Público 2024, la que se anticipa estará marcada por el Caso Convenios, la flexibilización del traspaso de los recursos públicos y la probidad del uso de ellos, lo que implicará mayores exigencias de control y fiscalización tanto de las glosas como de los montos asignados en cada una de las Partidas, para garantizar la correcta y eficiente ejecución de la billetera fiscal.

[1] Artículo 67 CPR: *“El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”.*

[2] Artículo 14 del DL. N°1263, Orgánico de la Administración Financiera del Estado.

DEMOCRACIA VIVA*



II. El Caso Convenios y sus implicancias en la discusión presupuestaria

El 16 de junio se dio a conocer el primer caso ligado a traspasos irregulares de fondos públicos a distintas fundaciones, siendo el primero de ellos el de “Democracia Viva”. Desde la fecha, han salido a la luz múltiples convenios de trato directo, los que están siendo investigados por la Fiscalía.

A la fecha, el Ministerio Público se encuentra investigando **53 fundaciones** por convenios que superan los **\$32 mil millones**. “El proceso, que se encuentra en curso, ha generado la apertura de 23 causas por parte de la Fiscalía, y abarca un amplio espectro de fundaciones que operan en diferentes regiones del país. Además, las investigaciones han identificado un total de 40 transferencias de gobiernos

regionales a fundaciones, y 24 transferencias desde reparticiones del Gobierno central”³.

Este escándalo de corrupción ha puesto el foco en el buen uso de los recursos públicos y su fiscalización, por cuanto existe un abuso de una herramienta legal (la suscripción de convenios por trato directo) para defraudar al Estado. Así, el “Caso Convenios” se torna en un elemento relevante a tener en consideración en la tramitación de la Ley de Presupuestos.

Otro elemento relevante a considerar para la discusión presupuestaria es el rol de la Directora de Presupuestos, Javiera Martínez, en este caso. Dentro de los cuestionamientos que se hacen a la Directora, se encuentran haber flexibilizado el traspaso de recursos públicos a fundaciones por parte de los Gobiernos Regionales, además de haberse eliminado la norma que exigía dos años de experiencia previa a fundaciones receptoras de fondos. En el marco de las investigaciones en curso, Martínez se encuentra citada a declarar ante el Ministerio Público.

[3] <https://bit.ly/3KVxyN1>



Foto: diarioconstitucional.cl

III. Contratación de empleados públicos: diferencias entre el INE y la DIPRES

A inicios de este año, se generó una controversia entre el INE y la DIPRES respecto a la cantidad de trabajadores en el sector público, debido a que los sondeos del INE mostraron un sorpresivo aumento de los empleados en dicho sector.

Según el INE, en el trimestre móvil de diciembre 2022 – febrero 2023, la ocupación de los asalariados públicos creció 7,8% en 12 meses, equivalente a 86.622 nuevos empleos en un año, con lo cual los trabajadores en este sector llegarían a 1.197.048 personas. En cambio, un informe elaborado por la DIPRES establecía que el personal del gobierno central había disminuido en -0,1%, es decir, 375 puestos de trabajo.

Desde el Ministerio de Hacienda señalaron que a veces las encuestas son un poco imprecisas, y que claramente existen diferencias entre las cifras que se obtienen en una encuesta versus los registros administrativos.

Desde el INE explicaron que cualquier diferencia existente en los datos se debe al concepto de *“asalariados del sector público”*. Porque en el caso de la Encuesta Nacional de Empleo realizada por el INE, se utiliza un concepto más amplio que el de la DIPRES, ya que se incluye a todas las personas trabajadoras pertenecientes a instituciones estatales incluyendo educación, salud, empresas públicas, entre otras instituciones donde tiene participación el Estado. En cambio, la DIPRES considera los puestos de trabajo del personal solamente del Gobierno Central, lo que es un universo más acotado.

Agregaron desde el INE que no es correcto señalar que los asalariados públicos son equivalentes al empleo público que genera el gobierno central (los tradicionales funcionarios públicos) ya que son un grupo más amplio de trabajadores, pero posterior a la publicación de la información correspondiente al trimestre enero – marzo 2023, afirmaron que efectivamente la diferencia en 12 meses de los asalariados públicos es estadísticamente significativa.

La controversia generada dejó al descubierto una **preocupante falta de información del Estado**, debido a que no se cuenta con información fidedigna y unificada respecto de cuánta gente realmente se considera funcionario público, es decir, trabaja en el Estado.

A poco tiempo de iniciar la discusión del Presupuesto del Sector Público para el año 2024, es necesario contar con bases de datos consolidadas, de las que no existan dudas ni diferencias, para evitar confusiones y poder asignar responsablemente los recursos necesarios, sin incurrir en gastos excesivos ni en contrataciones que solo aumentan el aparataje estatal, sin mediar mayor eficiencia en su funcionamiento.



Foto: interior.gob.cl

IV. Evaluación de la DIPRES a los programas estatales

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) realiza todos los años un proceso de monitoreo a los programas estatales financiados con recursos públicos. Este proceso tiene un doble objetivo:

- Evalúa programas estatales desde una lógica del beneficio que aportan a la sociedad y la pertinencia de su continuidad y,
- Sirve como una herramienta para contribuir a la toma de decisiones para lograr una mayor eficiencia en la utilización de recursos públicos.

Sin embargo, a partir de la información publicada en el sitio web de la Dirección de Presupuestos da cuenta de la baja incidencia que tiene

el monitoreo en relación con el total de programas gubernamentales. De la revisión de los antecedentes publicados, de todos los programas estatales –aproximadamente 700– sólo se ha realizado el proceso de monitoreo en 17 de ellos.

La falta de monitoreo de programas estatales no muestra concordancia con el mandato legal general de control interno que debe realizar la Administración del Estado sobre el gasto y destinación de recursos públicos, por lo que aumentar la cobertura resulta gravitante para el desarrollo de la probidad en nuestro sistema.

Consideramos que la poca información publicada en el sitio institucional de DIPRES –17 de casi 700 programas– al respecto de este proceso de monitoreo, muestra la poca eficiencia del sistema al momento de ejercer su potestad de control interno y la falta de publicidad del mismo, situación que en definitiva genera un déficit de información relevante para conducir la discusión de la ley de presupuestos de una manera clara y consecuente con el estado de la utilización de nuestros recursos.

A su vez, llama profundamente la atención la cantidad de programas mal evaluados (Desempeño Bajo o Mal Desempeño), los que deben ser tomados en consideración para la próxima discusión presupuestaria.

Ministerio	Programa	Servicio Público	Evaluación
Desarrollo Social	Abriendo Caminos	Subsecretaría Servicios Sociales	Desempeño bajo
Desarrollo Social	Apoyo familias para el autoconsumo	Subsecretaría Servicios Sociales	Buen desempeño
MINEDUC	Modernización y fortalecimiento de la formación técnico profesional	Subsecretaría de educación	Desempeño bajo
MINEDUC	Subvención escolar preferencial	Subsecretaría de educación	Desempeño medio
MINEDUC	Yo elijo mi PC	JUNAEB	No aplica
Justicia y DD.HH.	Corporaciones de asistencia judicial	Secretaría y administración general	Buen desempeño
Justicia y DD.HH.	Mi abogado	Servicio nacional de menores	No aplica
Trabajo y Previsión Social	Despega MIPE (Ex bono empresa y negocio)	Servicio nacional de capacitación y empleo	Desempeño bajo

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en la Dirección de Presupuestos.

Ministerio	Programa	Servicio Público	Evaluación
Interior y Seguridad Pública	Despega MIPE (Ex bono empresa y negocio)	Subsecretaría de prevención del delito	Desempeño medio
Transporte y Comunicaciones	Fondo de desarrollo de las telecomunicaciones (FDT)	Subsecretaría de telecomunicaciones	Desempeño bajo
Salud	Hospital digital	Subsecretaría de redes asistenciales	Mal desempeño
Minería	Fomento de la pequeña y mediana minería: capacitación y transferencia tecnológica PAMMA	Secretaría y administración general	Mal desempeño
Minería	Fomento de la pequeña y mediana minería: programa de fomento minero para la pequeña y mediana minería.	Empresa Nacional de Minería	Desempeño bajo
Economía	Programa de formación para la competitividad	CORFO	Desempeño medio
Economía	Impacto de la inversión de CORFO en instrumentos de fomento a la investigación.	CORFO	No aplica
Ciencias	Programa de inserción de investigadores	Agencia Nacional De Investigación Y Desarrollo	Mal desempeño

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en la Dirección de Presupuestos.



V. Cumplimiento compromisos protocolo Presupuesto 2023

Durante la tramitación de la Ley de Presupuestos 2023, el Gobierno y los Parlamentarios integrantes de la Comisión Mixta de Presupuestos firmaron dos Protocolos de Acuerdo, documentos en los cuales el Ejecutivo adquirió diversos compromisos para asegurar la aprobación de las partidas del Presupuesto.

El **primer Protocolo** fue firmado el viernes 11 de noviembre de 2022, antes de que el Proyecto llegara a la Sala de la Cámara de Diputados en Primer Trámite Constitucional. Se recogieron temas relativos a la inversión pública, seguridad ciudadana, persecución del delito, políticas sociales, educación, salud, pensiones, economía, transporte, eficiencia del gasto, entre otros.

El **segundo Protocolo**, fue firmado el lunes 28 de noviembre, en la Comisión Mixta que se formó a partir del rechazo de algunas enmiendas en la Sala de la Cámara de Diputados durante el Tercer Trámite Constitucional del Proyecto. En este protocolo se acordaron, por la unanimidad de sus integrantes, seis materias que incluyeron temas adicionales a los rechazados por la Cámara: (i) se redujeron los recursos a la SEGEGOB en \$1.600 millones, (ii) se incrementaron los recursos para expulsiones judiciales y administrativas, alcanzando la suma de \$1.200 millones, (iii) se aumentaron en \$1.000 millones los recursos del Servicio Local de Educación Pública Costa Araucanía, (iv) se creó el programa “Reconstruye tu pyme” por \$1.100 millones, (v) se retomó la regla general respecto a que las encuestas realizadas por el Gobierno dejarán de ser reservados al final del período presidencial, y (vi) la glosa sobre Aula Segura se reemplazó por la creación de una mesa de trabajo que deberá revisar las condiciones de acceso de la gratuidad universitaria.

La mayoría de los compromisos del Ejecutivo aún se encuentran aún pendientes, lo que genera profunda preocupación dada la importancia que tuvieron los protocolos en la aprobación de las partidas presupuestarias. Con esto, se pone en juego la credibilidad del Gobierno en sus negociaciones, la que ya se ha visto gravemente afectada por la crisis de corrupción que desató el “Caso Convenios”.



Foto: cooperativa.cl

VI. Experiencias previas: presupuesto base cero

El Presupuesto Base Cero (PBC) o Zero Base Budgeting (ZBB), es una técnica de presupuestación que surgió en 1970 cuando Peter A. Pyhrr la aplicó en su propia empresa, Texas Instruments Inc., y que luego fue aplicado por el Gobernador de Georgia y Presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter.

A diferencia del método tradicionalmente usado, donde se sigue una lógica de inercia, enfocándose en las variaciones de recursos, y que no suele diferir en gran medida del presupuesto anterior, esta metodología implica que todos los gastos deben estar justificados para un nuevo periodo o año a partir de cero. Ello significa elaborar desde cero el presupuesto de cada servicio, el cual debe justificar con detalle la totalidad de

sus necesidades presupuestarias, demostrando por qué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable desde un punto de vista social⁴. Con ello se ayuda a priorizar y controlar el gasto público, generando un presupuesto más eficiente, transparente y ciudadano.

Según FLACSO, el PBC propone revisar los objetivos de los programas y de otras intervenciones públicas e identificar la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos según un estricto costeo de las actividades necesarias. Se centra en la racionalidad y organización interna de los programas e intervenciones.

Presupuesto Base Cero Ajustado (PBCA)

En Chile, el ex Ministro de Hacienda, Ignacio Briones elaboró el presupuesto del año 2021 con la metodología de Presupuesto Base Cero Ajustado.

- **Base Cero** ► porque cada organismo debió justificar la totalidad de sus peticiones presupuestarias, no solo las variaciones.
- **Ajustado** ► porque en Chile hay muchas obligaciones legales y contractuales vigentes, así como la operación regular de los organismos que deben seguir respetándose.

Debe tenerse en consideración que muchas de las obligaciones presupuestarias son por ley, –se estimó en 2020 que entre el 60 y 70% de los

[4] Libertad y Desarrollo. Presupuesto Base Cero: Una buena herramienta, pero con limitaciones.

gastos son rígidos al estar definidos por diversas leyes— por lo que un PBCA buscaba evaluar el 30-40% restante. Es decir, el PBCA no corresponde a la aplicación completa de la técnica o metodología del PBC, sino que es una versión acotada, a una parte del presupuesto.

La metodología de PBCA consiste en:

- Establecer un piso mínimo de recursos que aseguren el cumplimiento de las leyes, obligaciones contractuales y nivel de operación mínimo de cada Ministerio y Servicio público (pago de servicios y remuneraciones).
- Justificar cada recurso adicional a este mínimo que se solicite.

Se utilizó esta metodología con la finalidad principal de revisar las prioridades del gasto público, gastar y distribuir de mejor manera los recursos, apuntando a una mayor calidad de estos y así, generar un presupuesto eficiente, transparente y ciudadano⁵. Se buscaba entonces revisar y priorizar el gasto existente, y también lograr espacio fiscal para nuevas iniciativas que requieren de financiamiento⁶.

Se logró con ello, otorgarle más racionalidad técnica a la asignación de recursos en el presupuesto público. Con ello se permitió encontrar un espacio fiscal equivalente a un 10% de los recursos consignados en la Ley de Presupuestos vigente, que podrían ser destinados a nuevas iniciativas que requieren de financiamiento⁷.

[5] FLACSO Chile. **Calidad del Gasto Público: Presupuesto Base Cero Ajustado.**

[6] FLACSO Chile. **Calidad del Gasto Público: Presupuesto Base Cero Ajustado.**

[7] **El Presupuesto del Trabajo y la Recuperación. Dirección de Presupuesto. Ministro Ignacio Briones.**

Un Presupuesto elaborado con esta metodología, podría mejorar la calidad del gasto público, la transparencia y permitiría financiar otros programas otorgando mayor flexibilidad presupuestaria y una ejecución estratégica.

En la actual situación del país, donde el Gobierno está recaudando menos dado el menor crecimiento económico, donde el gasto público está aumentando, y aún más considerando la crisis de confianza que se vive por el “Caso Convenios” un mecanismo como este permitiría ser más transparentes, eficientes, movilizar recursos y priorizar según las necesidades del país, permitirá tener mayor precisión, reducir las actividades redundantes, innecesarias o la duplicación de gastos.

Implementar esta metodología puede ser costoso, lento y complejo, significa realizar un importante trabajo previo de evaluación y monitoreo de los diferentes programas. Implica introducir una mayor burocracia a la hora de tener que monitorear con medidas de desempeño los distintos programas y una mayor carga laboral del personal a cargo de realizar dicho monitoreo.



VII. Conclusiones

El Gobierno ha anunciado que el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el próximo año será relativamente estrecho, dado que no han podido avanzar en las iniciativas que aumenten la disponibilidad de recursos públicos, más allá del crecimiento de la economía.

Hace unos pocos días, el mismo Ministro de Hacienda confirmaba un ajuste fiscal por US\$2 mil millones en el presupuesto actual, debido a la baja en los ingresos que el Gobierno había proyectado.

Se registraron menores ingresos en la operación renta y en la tributación minera, y junto a eso, han existido mayores gastos presupuestados, principalmente debido a las emergencias que han afectado al país (incendios forestales e inundaciones).

A lo anterior se suma la contracción durante el segundo trimestre del PIB en 1,1% según datos del Banco Central, completando tres descensos consecutivos en lo que va del año, incidido en mayor parte “por las actividades de comercio, transporte, minería e industria manufacturera, efecto que fue parcialmente compensado por un aumento en el valor agregado de la generación eléctrica”.⁸

No hay dudas que la transparencia y la probidad en el uso de los recursos públicos serán los protagonistas de la discusión que se aproxima en torno al Presupuesto de la Nación para el próximo año. Se estima que no será una discusión fácil, y se espera poder aumentar las restricciones y los controles al uso de los recursos del erario fiscal, para evitar casos de corrupción como los conocidos en los últimos meses.

[8] Informe de Cuentas Nacionales de Chile: Evolución de la actividad económica segundo trimestre año 2023, Banco Central de Chile.

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100