

ACC 012521

Dipre
350
CM 537 H-6
1999
V 1
C 3

**ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA PROPUESTA DE
MODERNIZACION DE LA GESTION PRESUPUESTARIA**

(Documentos de Trabajo - Versión Preliminar)

DIPRES

Abril 1999

25419

PRESENTACIÓN

La Propuesta de Agenda de Cambio para la Dirección de Presupuestos establecida para el presente año, considera como proyecto básico, el denominado "Formulación de una Propuesta de Modernización de la Gestión Presupuestaria".

Este documento contiene trabajos realizados por profesionales de la institución, en algunas de las áreas contempladas en el desarrollo del referido proyecto, y el trabajo efectuado en conjunto con la Contraloría General de la República relacionado con el sistema de información vigente del gobierno general. Al respecto, es preciso consignar que todos estos trabajos, tienen un carácter provisional, y se encuentran en proceso de análisis, revisión y discusión al interior de la Dipres. Dicho proceso ha contemplado la realización de talleres abiertos a todo el nivel profesional de la institución. En vista de ello, debe resaltarse el hecho que el presente informe constituye un documento de trabajo de la Dipres, que aún se encuentran en pleno proceso de desarrollo, y por ende todas las observaciones que el lector pueda hacer llegar a sus autores serán muy bien acogidas.

Abril 1999.-

CONTENIDO

- 1.- "Elementos para la Modernización de la Gestión Presupuestaria", (Punto III del documento : "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1999.- Presentado por el Sr. Joaquín Vial R., Director de Presupuestos, a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional.- Octubre 1998).
- 2.- "Modernización de la Gestión Presupuestaria Fiscal: Una revisión de la Experiencia Internacional".- Juan E. Suárez C., Analista Departamento de Estudio- Dipres.- Enero 1999.
- 3.- "Contabilidad y Gestión Presupuestaria".- Rodolfo Sepúlveda A., y Hugo Zuñiga P. Jefes de Sector Dipres - Marzo.
- 4.- "Administración de los Activos del Sector Público".- Antonio Garrido J. y Alfonso Riquelme P., analistas Sector Inversiones y Crédito Público- Dipres,- Febrero 1999.
- 5.- "Programación de Caja" .- Marcia Busch C., Eduardo Manríquez C., Marisol Munita A. y Luis Riquelme C. - Analista Presupuestarios - Dipres.- Mayo 1999.

ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En los últimos años ha surgido una fuerte tendencia, especialmente en los países anglosajones, por explorar formas nuevas de gestión presupuestaria. Si bien esto se inició como parte de los esfuerzos de "consolidación fiscal" (eliminación de déficit fiscales crónicos) ha ido mucho más lejos y se ha traducido en cambios muy radicales en la forma de administrar las entidades públicas y de manejar los recursos financieros. En lo esencial los cambios apuntan a mejorar los incentivos para la toma de decisiones descentralizadas por los servicios públicos, sobre la base de una discusión mucho más transparente respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de dichas entidades, y con márgenes de flexibilidad mucho mayores en el manejo de sus activos físicos, recursos financieros y recursos humanos. Por cierto, no es casualidad que estas reformas hayan avanzado muy rápido en países anglosajones: la naturaleza de su ordenamiento jurídico y, especialmente de los enfoques del Derecho Público y Administrativo establecidos en constituciones enmarcadas en dicha tradición, facilitan reformas de esta naturaleza.

Por otra parte, si se examina el caso de Chile, claramente la motivación original para el cambio no se justifica: nuestro país ha sido capaz de mantener elevados niveles de ahorro público y superávit por más de una década. Es evidente que nuestro ordenamiento institucional, las normas de administración financiera, y los valores y criterios que informan la toma de decisiones públicas han hecho posible estos buenos resultados. Es notable el contraste de estos buenos resultados con nuestra propia experiencia histórica en materias fiscales, así como la de la gran mayoría de los países en desarrollo.

Sin embargo, no es menos cierto que la preocupación por una gestión de recursos públicos más orientada al logro de resultados, sobre la base de una discusión más comprensible y significativa de su asignación, así como la creación de incentivos y mecanismos que faciliten una mayor eficiencia, es plenamente válida.

¿Es posible compatibilizar avances en esta dirección con la mantención de la disciplina macroeconómica? Indudablemente se requiere de un debate amplio y profundo para identificar las verdaderas fortalezas de nuestro actual sistema y así asegurarnos de preservar aquellos elementos de nuestra institucionalidad que han permitido materializar los buenos resultados a nivel macroeconómico de la gestión presupuestaria.

1. ¿Por qué cambiar?

Más allá de los buenos propósitos de carácter general y de las posibles "modas" importadas desde la burocracia o los medios académicos internacionales, es imprescindible tener muy claros los problemas que podrían justificar un cambio profundo en la gestión financiera del Estado, especialmente cuando hay tanto en juego. Un examen somero de nuestro sistema permite identificar algunas áreas claramente problemáticas.

- Ausencia de incentivos a un adecuado manejo de activos: ¿Qué incentivos tiene un jefe de servicio para sacar el máximo rendimiento a sus activos físicos? ¿Cómo afecta financieramente a un servicio el estar sobredotado de capital fijo? No hay impactos. En muchos casos basta con asegurarse que el proyecto supera el mínimo de rentabilidad exigido, conseguir luego la asignación de fondos, construir el edificio o comprar el equipo, pero luego no hay incentivos para sacar el máximo provecho de ellos, especialmente cuando cambian las condiciones.. El caso es aún más dramático cuando no se trata de decisiones de inversión, sino de gasto corriente asociado a la gestión de los activos. Entre arrendar una propiedad o comprar, el servicio siempre va a preferir la segunda opción porque lo independiza de las decisiones presupuestarias anuales. La única ventaja del arriendo es que no pasa por un sistema de evaluación ex-ante y basta una negociación con DIPRES. ¿Cuál es el tamaño óptimo del inmueble a arrendar? ¿Qué precio pagar?, etc. son muchas de las interrogantes que se deben resolver en esa negociación, sin que el jefe de servicio tenga ningún incentivo ni señal "de mercado" para tomar la decisión correcta.

- Una segunda motivación para el cambio radica en la dificultad de controlar los compromisos de gastos futuros que adoptan los servicios dentro del esquema actual. Si bien la información presupuestaria es parte del sistema de contabilidad gubernamental, que es formalmente una contabilidad sobre base devengada, no es menos cierto que en la práctica el devengado es demasiado cercano a la transacción misma y por ende opera en los hechos como un sistema sobre base de caja. Esto significa que el control de los compromisos futuros se ha ido desarrollando a partir de episodios individuales, en forma poco orgánica y depende críticamente del conocimiento y experiencia de los jefes de sectores presupuestarios de la Dirección de Presupuestos. Frente a esto conviene distinguir a lo menos tres tipos de situaciones:

a. Compromisos por leyes: en general el registro de estos compromisos recae en la Dirección de Presupuestos, institución que informa al Congreso Nacional de los aspectos financieros involucrados en cada proyecto de ley. En la actualidad esa información se encuentra sistematizada y se estudia su incorporación plena a los sistemas de información presupuestaria.

b. Compromisos derivados de las inversiones: en la actualidad las inversiones tienen un tratamiento presupuestario bastante heterogéneo. Por una parte se tienen las inversiones que realizan normalmente los diversos servicios públicos. Ellos pasan primero por la incorporación del proyecto al Banco Integrado de Proyectos (BIP) en MIDEPLAN, son evaluados, y si cumplen con los requisitos de rentabilidad social mínima, pueden ser presentados a la Dirección de Presupuestos para su identificación, en caso de contar con recursos presupuestarios para solventar los gastos que el proyecto demanda en el año. Si el proyecto dura más de un año, al comienzo del año siguiente se debe volver a identificar. En estos casos, cada proyecto se discute y analiza con la Dirección de Presupuestos en las etapas de preparación del presupuesto anual y la información sobre compromisos es recogida por los sectorialistas, aunque no hay un registro sistemático de ellos.

En el caso de los ministerios "inversionistas" (MOP, MINVU e Interior) la situación es cualitativamente distinta, si bien los procedimientos formales son similares. En el caso de la inversión del FNDR (Interior) históricamente ella se ha concentrado en proyectos pequeños, que dejan pocos arrastres para ejercicios posteriores. Sin embargo, se ha tratado de inducir a los gobiernos regionales para que destinen parte de sus recursos a proyectos de mayor envergadura, en un marco de una adecuada planificación de las inversiones en un esquema de mediano plazo. Ello necesariamente implicará un registro y control de los compromisos presupuestarios que van más allá del año en curso. En el caso del MOP y el MINVU los proyectos de inversión típicamente se traslapan de un año en otro y el tema de los arrastres y el margen de recursos para iniciar nuevos proyectos es un elemento crucial en la discusión interna del presupuesto y en la posterior identificación de los proyectos y programas anuales. En este ámbito es donde se plantean las mayores dificultades, al no contarse con sistemas de información que integren la información presupuestaria y los registros de compromisos por las licitaciones. El caso es aún más complicado en el sector vivienda, dado que históricamente sólo se identifican "programas anuales" de inversión y no proyectos específicos.

c. Compromisos derivados de contratos con proveedores: en estos casos hay serios problemas de control, y en ocasiones sólo se conocen los compromisos con posterioridad a la firma de los contratos. Es indudable que cuando se establecen relaciones de mediano plazo se pueden lograr rebajas de costos importantes en licitaciones con proveedores, ya sea de servicios (por ejemplo, subsidios de transporte regional en zonas apartadas, mantención de vías urbanas o caminos) o de bienes (textos escolares, raciones alimentarias, etc.). En algunos casos las propias leyes orgánicas de los ministerios o servicios les permiten contraer estos compromisos sin una autorización legal especial, en otras se les otorga vía leyes o glosas en la Ley de Presupuestos y solamente en

el último de los casos citados existe en la actualidad un adecuado registro y control de los compromisos.

La incorporación de una facultad para fijar los límites máximos a los arrastres de las inversiones fue una innovación importante en la Ley de Presupuestos de 1998. Sin embargo su aplicación se ha visto restringida ante la ausencia de sistemas de información adecuados, que permitan a Contraloría llevar un recuento de los compromisos presupuestarios, tarea en la que se está trabajando en conjunto para operacionalizar la norma.

Además de estas causales, existen otras - de mención más frecuente - como la necesidad de tener una discusión sobre asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en componentes del gasto como ocurre en la actualidad. A ello se une la presión de los servicios por mayor autonomía en el manejo de los recursos financieros. Es indudable también que en el plano de la administración de recursos humanos existen demasiadas restricciones y rigideces, las que muchas veces no solo dificultan la gestión, sino que terminan por frenar las posibilidades de desarrollo personal y profesional de los propios funcionarios.

2. Avances recientes

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para incorporar paulatinamente elementos de modernización en la gestión gubernamental, teniendo siempre en mente la necesidad de preservar la disciplina fiscal a nivel global, tarea que no se puede subordinar a la modernización, so pena de que esta última termine en un descalabro económico mayor, que entre otros problemas, seguramente significaría un congelamiento de cualquier tipo de reformas a la gestión estatal.

Es así como en 1992 se inició un primer programa piloto para elaborar indicadores de gestión en varios servicios públicos, los que fueron seguidos por compromisos para el cumplimiento de metas de gestión. Este tema se amplió rápidamente a gran número de servicios y desde hace ya varios años, la información sobre indicadores de gestión de los servicios se proporciona previamente a la discusión presupuestaria. Esta etapa realmente culmina en 1998, cuando a raíz de la creación de la "asignación de modernización" en 1997, en el marco del acuerdo Gobierno-ANEF, se establecen incentivos pecuniarios colectivos ligados al cumplimiento de metas de mejoramiento de gestión..

Una segunda línea de trabajo importante se produce a raíz del compromiso contraído en la discusión del presupuesto para 1997 para evaluar

20 programas de gobierno, por medio de paneles de expertos externos. La primera experiencia se realizó el año pasado y en 1998 se extendió a 40 nuevos programas. Junto con el cumplimiento de los objetivos de transparencia y retroalimentación en las decisiones de inversión en programas públicos, que entreguen estos estudios, quizás si el aporte más significativo y perdurable de esta experiencia ha sido difundir una metodología de evaluación de programas que debiera ser incorporada en forma sistemática a la evaluación "ex-ante" de cualquier nuevo programa que inicie el Gobierno.

Por último, cabe mencionar el Plan Piloto de Convenios de Desempeño para la Modernización de Servicios Públicos, que se ha iniciado en 1998 con 8 servicios y que busca probar nuevos mecanismos de gestión, incluidas ciertas flexibilidades en el manejo de recursos financieros, para lograr mejoras en su eficiencia. Como parte de esta experiencia se contempla una actualización de los balances patrimoniales de los respectivos servicios, identificación de centros de costos y una utilización plena de la información contenida en la contabilidad gubernamental, para luego, en una segunda etapa, incorporar mayor flexibilidad en el manejo de activos, asociada al cobro de un costo por uso de capital en estos servicios.

Paralelamente, se ha iniciado un trabajo conjunto entre DIPRES y la Contraloría General de la República para modernizar los sistemas de información, con la finalidad de que la información contable pueda apoyar la gestión presupuestaria. Ello será un primer paso fundamental para poder contar con una evaluación de la gestión patrimonial de los servicios públicos, elemento crucial que es previo a cualquier intento por dar mayor autonomía a los servicios en la gestión de sus recursos financieros.

Todos estos esfuerzos debieran culminar hacia comienzo de la próxima década, de manera de poder contar con un acervo de conocimientos y experiencias prácticas que permitan formular un programa integral de modernización de la gestión pública, con una identificación de los posibles cambios legales e institucionales. Una de las tareas fundamentales de la Dirección de Presupuestos, en estos momentos, es prepararse para participar activamente en este proceso.

Santiago, Octubre de 1998

ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En los últimos años ha surgido una fuerte tendencia, especialmente en los países anglosajones, por explorar formas nuevas de gestión presupuestaria. Si bien esto se inició como parte de los esfuerzos de "consolidación fiscal" (eliminación de déficit fiscales crónicos) ha ido mucho más lejos y se ha traducido en cambios muy radicales en la forma de administrar las entidades públicas y de manejar los recursos financieros. En lo esencial los cambios apuntan a mejorar los incentivos para la toma de decisiones descentralizadas por los servicios públicos, sobre la base de una discusión mucho más transparente respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de dichas entidades, y con márgenes de flexibilidad mucho mayores en el manejo de sus activos físicos, recursos financieros y recursos humanos. Por cierto, no es casualidad que estas reformas hayan avanzado muy rápido en países anglosajones: la naturaleza de su ordenamiento jurídico y, especialmente de los enfoques del Derecho Público y Administrativo establecidos en constituciones enmarcadas en dicha tradición, facilitan reformas de esta naturaleza.

Por otra parte, si se examina el caso de Chile, claramente la motivación original para el cambio no se justifica: nuestro país ha sido capaz de mantener elevados niveles de ahorro público y superávit por más de una década. Es evidente que nuestro ordenamiento institucional, las normas de administración financiera, y los valores y criterios que informan la toma de decisiones públicas han hecho posible estos buenos resultados. Es notable el contraste de estos buenos resultados con nuestra propia experiencia histórica en materias fiscales, así como la de la gran mayoría de los países en desarrollo.

Sin embargo, no es menos cierto que la preocupación por una gestión de recursos públicos más orientada al logro de resultados, sobre la base de una discusión más comprensible y significativa de su asignación, así como la creación de incentivos y mecanismos que faciliten una mayor eficiencia, es plenamente válida.

¿Es posible compatibilizar avances en esta dirección con la mantención de la disciplina macroeconómica? Indudablemente se requiere de un debate amplio y profundo para identificar las verdaderas fortalezas de nuestro actual sistema y así asegurarnos de preservar aquellos elementos de nuestra institucionalidad que han permitido materializar los buenos resultados a nivel macroeconómico de la gestión presupuestaria.

1. ¿Por qué cambiar?

Más allá de los buenos propósitos de carácter general y de las posibles "modas" importadas desde la burocracia o los medios académicos internacionales, es imprescindible tener muy claros los problemas que podrían justificar un cambio profundo en la gestión financiera del Estado, especialmente cuando hay tanto en juego. Un examen somero de nuestro sistema permite identificar algunas áreas claramente problemáticas.

- Ausencia de incentivos a un adecuado manejo de activos: ¿Qué incentivos tiene un jefe de servicio para sacar el máximo rendimiento a sus activos físicos? ¿Cómo afecta financieramente a un servicio el estar sobredotado de capital fijo? No hay impactos. En muchos casos basta con asegurarse que el proyecto supera el mínimo de rentabilidad exigido, conseguir luego la asignación de fondos, construir el edificio o comprar el equipo, pero luego no hay incentivos para sacar el máximo provecho de ellos, especialmente cuando cambian las condiciones.. El caso es aún más dramático cuando no se trata de decisiones de inversión, sino de gasto corriente asociado a la gestión de los activos. Entre arrendar una propiedad o comprar, el servicio siempre va a preferir la segunda opción porque lo independiza de las decisiones presupuestarias anuales. La única ventaja del arriendo es que no pasa por un sistema de evaluación ex-ante y basta una negociación con DIPRES. ¿Cuál es el tamaño óptimo del inmueble a arrendar? ¿Qué precio pagar?, etc. son muchas de las interrogantes que se deben resolver en esa negociación, sin que el jefe de servicio tenga ningún incentivo ni señal "de mercado" para tomar la decisión correcta.

- Una segunda motivación para el cambio radica en la dificultad de controlar los compromisos de gastos futuros que adoptan los servicios dentro del esquema actual. Si bien la información presupuestaria es parte del sistema de contabilidad gubernamental, que es formalmente una contabilidad sobre base devengada, no es menos cierto que en la práctica el devengado es demasiado cercano a la transacción misma y por ende opera en los hechos como un sistema sobre base de caja. Esto significa que el control de los compromisos futuros se ha ido desarrollando a partir de episodios individuales, en forma poco orgánica y depende críticamente del conocimiento y experiencia de los jefes de sectores presupuestarios de la Dirección de Presupuestos. Frente a esto conviene distinguir a lo menos tres tipos de situaciones:

a. Compromisos por leyes: en general el registro de estos compromisos recae en la Dirección de Presupuestos, institución que informa al Congreso Nacional de los aspectos financieros involucrados en cada proyecto de ley. En la actualidad esa información se encuentra sistematizada y se estudia su incorporación plena a los sistemas de información presupuestaria.

b. Compromisos derivados de las inversiones: en la actualidad las inversiones tienen un tratamiento presupuestario bastante heterogéneo. Por una parte se tienen las inversiones que realizan normalmente los diversos servicios públicos. Ellos pasan primero por la incorporación del proyecto al Banco Integrado de Proyectos (BIP) en MIDEPLAN, son evaluados, y si cumplen con los requisitos de rentabilidad social mínima, pueden ser presentados a la Dirección de Presupuestos para su identificación, en caso de contar con recursos presupuestarios para solventar los gastos que el proyecto demanda en el año. Si el proyecto dura más de un año, al comienzo del año siguiente se debe volver a identificar. En estos casos, cada proyecto se discute y analiza con la Dirección de Presupuestos en las etapas de preparación del presupuesto anual y la información sobre compromisos es recogida por los sectorialistas, aunque no hay un registro sistemático de ellos.

En el caso de los ministerios "inversionistas" (MOP, MINVU e Interior) la situación es cualitativamente distinta, si bien los procedimientos formales son similares. En el caso de la inversión del FNDR (Interior) históricamente ella se ha concentrado en proyectos pequeños, que dejan pocos arrastres para ejercicios posteriores. Sin embargo, se ha tratado de inducir a los gobiernos regionales para que destinen parte de sus recursos a proyectos de mayor envergadura, en un marco de una adecuada planificación de las inversiones en un esquema de mediano plazo. Ello necesariamente implicará un registro y control de los compromisos presupuestarios que van más allá del año en curso. En el caso del MOP y el MINVU los proyectos de inversión típicamente se traslapan de un año en otro y el tema de los arrastres y el margen de recursos para iniciar nuevos proyectos es un elemento crucial en la discusión interna del presupuesto y en la posterior identificación de los proyectos y programas anuales. En este ámbito es donde se plantean las mayores dificultades, al no contarse con sistemas de información que integren la información presupuestaria y los registros de compromisos por las licitaciones. El caso es aún más complicado en el sector vivienda, dado que históricamente sólo se identifican "programas anuales" de inversión y no proyectos específicos.

c. Compromisos derivados de contratos con proveedores: en estos casos hay serios problemas de control, y en ocasiones sólo se conocen los compromisos con posterioridad a la firma de los contratos. Es indudable que cuando se establecen relaciones de mediano plazo se pueden lograr rebajas de costos importantes en licitaciones con proveedores, ya sea de servicios (por ejemplo, subsidios de transporte regional en zonas apartadas, mantención de vías urbanas o caminos) o de bienes (textos escolares, raciones alimentarias, etc.). En algunos casos las propias leyes orgánicas de los ministerios o servicios les permiten contraer estos compromisos sin una autorización legal especial, en otras se les otorga vía leyes o glosas en la Ley de Presupuestos y solamente en

el último de los casos citados existe en la actualidad un adecuado registro y control de los compromisos.

La incorporación de una facultad para fijar los límites máximos a los arrastres de las inversiones fue una innovación importante en la Ley de Presupuestos de 1998. Sin embargo su aplicación se ha visto restringida ante la ausencia de sistemas de información adecuados, que permitan a Contraloría llevar un recuento de los compromisos presupuestarios, tarea en la que se está trabajando en conjunto para operacionalizar la norma.

Además de estas causales, existen otras - de mención más frecuente - como la necesidad de tener una discusión sobre asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en componentes del gasto como ocurre en la actualidad. A ello se une la presión de los servicios por mayor autonomía en el manejo de los recursos financieros. Es indudable también que en el plano de la administración de recursos humanos existen demasiadas restricciones y rigideces, las que muchas veces no solo dificultan la gestión, sino que terminan por frenar las posibilidades de desarrollo personal y profesional de los propios funcionarios.

2. Avances recientes

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para incorporar paulatinamente elementos de modernización en la gestión gubernamental, teniendo siempre en mente la necesidad de preservar la disciplina fiscal a nivel global, tarea que no se puede subordinar a la modernización, so pena de que esta última termine en un descalabro económico mayor, que entre otros problemas, seguramente significaría un congelamiento de cualquier tipo de reformas a la gestión estatal.

Es así como en 1992 se inició un primer programa piloto para elaborar indicadores de gestión en varios servicios públicos, los que fueron seguidos por compromisos para el cumplimiento de metas de gestión. Este tema se amplió rápidamente a gran número de servicios y desde hace ya varios años, la información sobre indicadores de gestión de los servicios se proporciona previamente a la discusión presupuestaria. Esta etapa realmente culmina en 1998, cuando a raíz de la creación de la "asignación de modernización" en 1997, en el marco del acuerdo Gobierno-ANEF, se establecen incentivos pecuniarios colectivos ligados al cumplimiento de metas de mejoramiento de gestión..

Una segunda línea de trabajo importante se produce a raíz del compromiso contraído en la discusión del presupuesto para 1997 para evaluar

20 programas de gobierno, por medio de paneles de expertos externos. La primera experiencia se realizó el año pasado y en 1998 se extendió a 40 nuevos programas. Junto con el cumplimiento de los objetivos de transparencia y retroalimentación en las decisiones de inversión en programas públicos, que entreguen estos estudios, quizás si el aporte más significativo y perdurable de esta experiencia ha sido difundir una metodología de evaluación de programas que debiera ser incorporada en forma sistemática a la evaluación "ex-ante" de cualquier nuevo programa que inicie el Gobierno.

Por último, cabe mencionar el Plan Piloto de Convenios de Desempeño para la Modernización de Servicios Públicos, que se ha iniciado en 1998 con 8 servicios y que busca probar nuevos mecanismos de gestión, incluidas ciertas flexibilidades en el manejo de recursos financieros, para lograr mejoras en su eficiencia. Como parte de esta experiencia se contempla una actualización de los balances patrimoniales de los respectivos servicios, identificación de centros de costos y una utilización plena de la información contenida en la contabilidad gubernamental, para luego, en una segunda etapa, incorporar mayor flexibilidad en el manejo de activos, asociada al cobro de un costo por uso de capital en estos servicios.

Paralelamente, se ha iniciado un trabajo conjunto entre DIPRES y la Contraloría General de la República para modernizar los sistemas de información, con la finalidad de que la información contable pueda apoyar la gestión presupuestaria. Ello será un primer paso fundamental para poder contar con una evaluación de la gestión patrimonial de los servicios públicos, elemento crucial que es previo a cualquier intento por dar mayor autonomía a los servicios en la gestión de sus recursos financieros.

Todos estos esfuerzos debieran culminar hacia comienzo de la próxima década, de manera de poder contar con un acervo de conocimientos y experiencias prácticas que permitan formular un programa integral de modernización de la gestión pública, con una identificación de los posibles cambios legales e institucionales. Una de las tareas fundamentales de la Dirección de Presupuestos, en estos momentos, es prepararse para participar activamente en este proceso.

Santiago, Octubre de 1998

“Modernización de la Gestión Presupuestaria Fiscal: Una Revisión de la Experiencia Internacional”

Diciembre de 1998
(Versión Preliminar ¹)

Juan Enrique Suárez C.

Dirección de Presupuestos
Departamento de Estudios

Resumen

La creciente preocupación por los equilibrios macroeconómicos junto al actual desarrollo teórico de modelos macro con fundamentos micro, son elementos que deberían ser incorporados en el diseño eficiente de las políticas públicas de un país. Los serios déficits presupuestarios y elevados niveles de endeudamiento público que sufren y han sufrido hasta hace poco prácticamente todos los países de la OCDE y en vías de desarrollo, obligaron a los gobiernos a buscar mecanismos de consolidación fiscal, mejoramiento en la asignación de los recursos y a un cambio en la *performance* -eficacia, eficiencia, imagen y calidad- del sector público.

En este contexto, la modernización de la gestión presupuestaria pretende ser un elemento importante en la persecución de dichos objetivos. Sin embargo, para entender adecuadamente la forma en que se ha ido gestando este proceso de modernización, se hace necesario revisar la experiencia de aquellos que ya lo han comenzado, evaluando los resultados en términos de los costos y beneficios asociados a él.

Aunque estas reformas fueron necesarias y obligadas en muchos casos, no necesariamente deben contener esta última característica para que puedan ser implementadas. Países que no poseen elevados niveles de endeudamiento o déficits públicos persistentes -como el caso chileno- pueden ser próximos candidatos a implementar sistemas de control de la gestión pública que les permitan consolidar los objetivos macro con los de eficiencia y calidad de los servicios públicos.

Revisando la experiencia internacional e identificando las principales reformas realizadas, el objetivo último de este trabajo será entonces, presentar los principales elementos que podrían ser incorporados en el diseño de reformas a la Gestión Presupuestaria en Chile.

Palabras Claves: Consolidación Fiscal, Asignación de Recursos, Contabilidad Devengada, *Devolution*, *Performance*, Presupuestos Multianuales, Flexibilidad.

¹ Se agradecen los comentarios a esta versión preliminar de Joaquín Vial, Sergio Granados y Alberto Arenas.

Introducción

El desarrollo de la nueva macroeconomía, la preocupación por los equilibrios macro, y el desarrollo teórico de modelos macroeconómicos con fundamentos microeconómicos, son elementos que crecientemente están siendo incorporados en el diseño de las políticas públicas.

Los serios déficits presupuestarios y elevados niveles de endeudamiento público que han sufrido hasta hace poco prácticamente todos los países de la OCDE² y en vías de desarrollo, obligaron a los gobiernos a incorporar mecanismos orientados a buscar la *consolidación fiscal, mejoramiento en la asignación de los recursos y performance del sector público*³.

Estos objetivos pueden a su vez ser clasificados desde un punto de vista macroeconómico –consolidación fiscal- y desde uno microeconómico –asignación de recursos y *performance* del sector público. Esta distinción no es trivial, debido a que la mayoría de las reformas llevadas a cabo por varios países miembros de la OCDE intentaron lograr ambos a la vez. Esto significa, entre otras cosas, reconocer los fundamentos microeconómicos presentes cada día más en la macroeconomía moderna⁴.

En este contexto, la modernización de la gestión presupuestaria pretende ser un elemento importante para alcanzar dichos objetivos. Para entender la manera de llevarla a cabo es necesario revisar la experiencia de aquellos que ya la han comenzado, identificar las razones que han tenido para impulsar este proceso de reformas y evaluar los resultados a la luz de los costos y beneficios asociados a éste.

Aunque parte importante de las reformas tuvieron un fuerte componente de obligatoriedad en muchos países⁵, ésta no es una condición necesaria para que puedan ser implementadas por quienes no tienen la necesidad de hacerlo. Sin embargo, al analizar la evidencia internacional de países europeos, el establecimiento del Tratado de Maastricht en 1991, originó ciertas “condiciones” conocidas como “criterios de convergencia” que debían ser cubiertos por los países para ser miembros del Sistema Monetario de la Comunidad Económica Europea (SME). Estos criterios impusieron límites a los valores que debían alcanzar las tasas de inflación, las tasas de interés, los tipos de cambio, *el déficit público* y *el volumen de la deuda pública*, iguales para todos los países que quisieran formar parte de dicha Unión.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Agrupa a 28 países de Europa, América del Norte, Asia y Oceanía. Una de las principales publicaciones editada por la OCDE es PUMA (*Public Management Studies*), que es un conjunto de estudios sobre gestión pública.

³ El desarrollo presupuestario en los países OCDE ha sido ampliamente discutido bajo dos grandes objetivos relacionados entre sí. El primero es el de Consolidación Fiscal, que se refiere a: (i) Reducción del Déficit Presupuestario y (ii) Reducción del Endeudamiento Público; mientras que el segundo objetivo es el de Mejorar la Asignación de los Recursos y la *Performance* del Sector Público. Al respecto, véase a Shand, D. (IMF, Fiscal Affairs Department) “Budgetary Reforms in OCDE Member Countries.” Presented to Public Finance Meeting, University of Córdoba, Argentina, 1997.

⁴ Una discusión más acabada del tema es descrita en Shand, D. (1997), op. cit.

⁵ El Fondo Monetario Internacional (FMI) muchas veces exigía ciertos niveles de déficits máximos para otorgar créditos a países deudores. Por lo tanto este, -entre otros- requerimiento impuesto por el FMI hizo que muchos gobiernos implementaran serios ajustes fiscales de manera incluso de mostrar superávits en sus cuentas fiscales.

Importante es diferenciar por tanto a aquellos que llevaron a cabo obligadamente reformas a la gestión presupuestaria, de quienes las realizan en forma voluntaria y sin tener una presión por mantener ciertos equilibrios fiscales en un contexto de estabilidad macroeconómica. En otras palabras, queremos enfatizar el hecho que muchos países miembros de la OCDE necesariamente tuvieron que llevar a cabo reformas estructurales respecto de la gestión presupuestaria con el único objetivo de poder ordenar sus cuentas fiscales y mantener una cierta estabilidad y consistencia con sus objetivos de desarrollo económico y con los acuerdos suscritos en Maastricht. En nuestro país evidentemente no estamos, bajo ningún punto de vista, en dicho escenario. Muy por el contrario, son varios años ya en que el Gobierno ha mostrado un austero manejo de las finanzas públicas y una conducción armónica hacia los objetivos de la política económica⁶.

Para entender la importancia de llevar a cabo reformas que permitan una modernización de la gestión presupuestaria, se dividirá el trabajo de la siguiente manera, de modo de presentar un análisis ordenado y autocontenido a la vez.

En la primera sección se analizan y discuten la importancia de la política fiscal en un contexto de equilibrio macroeconómico, los costos asociados a no tener las cuentas fiscales en orden y las razones por las cuales algunos países ya han comenzado un proceso de reestructuración de su gestión presupuestaria.

La segunda parte hace una descripción de los principales elementos en los cuales se han concentrado los procesos de reforma recogidos de la experiencia internacional. El objetivo de esta sección pretende dar a conocer parte de la experiencia internacional, mostrando los objetivos que se tuvieron al momento de realizarlas, así como los instrumentos para llevarlos a cabo y las restricciones que tuvieron que enfrentar.

Por último, la tercera sección muestra aquellos aspectos del sistema presupuestario chileno y las principales características -recogidas de la evidencia internacional- a considerar en la futura discusión respecto de los elementos que deben estar presentes para reformar la gestión presupuestaria en Chile. Al respecto, surgen una serie de interrogantes que debemos analizar al momento de implementar cualquier tipo de reformas. Por ejemplo, ¿cuáles son las diferencias e implicancias entre la tradición de derecho público chilena y la anglosajona?, ¿cuáles son las principales diferencias o similitudes respecto de las trabas legales?, ¿quiénes apoyarían las reformas?, ¿quiénes se opondrían? o ¿cuán “exportables” son las reformas hechas por los países miembros de la OCDE a Chile?

Es necesario realizar un análisis riguroso de cada uno de los aspectos que han sido incorporados por quienes ya han comenzado el proceso de reformas a la gestión presupuestaria, de manera de no sólo contar con herramientas técnicas, sino también con los elementos legales y políticos que harán posible llevar a cabo este proceso de reformas con éxito en nuestro país.

⁶ El Ahorro Público del Gobierno Central promedio del periodo 1990-1997 fue de 4,7% del PIB, mientras que el Supravit Global promedio fue un 1,9% del PIB.

I.- Macroeconomía y Finanzas Públicas

En esta primera sección se discutirán los principales argumentos por los cuales la carencia de un manejo armónico de la política fiscal y/o la inapropiada asignación de ésta a los diferentes objetivos que persigue la política económica, suelen dar lugar a desequilibrios macroeconómicos posteriores. El objetivo principal será motivar la discusión respecto de la importancia que tiene la política fiscal en un país, de manera que en las secciones subsiguientes nos concentremos en los elementos que harán posible una consolidación fiscal que combine los objetivos macroeconómicos con los de eficiencia en la asignación de los fondos fiscales y con una nueva *performance* del sector público.

Muchos aspectos de la política fiscal -aunque no todos- se determinan en el presupuesto del gobierno que establece, en un período de tiempo particular, los ingresos y desembolsos de gran parte del sector público.

Aunque los trabajos teóricos hablan indistintamente de Sector Público o Sector Fiscal, en términos prácticos es necesario definirlos con mayor precisión. El Sector Público abarca en todos los países un amplio rango de instituciones públicas con distintos tipos de grados y vinculación con la administración del Estado. En nuestro país, el *Sector Público* está compuesto por el *Sector Público Financiero* (S.P.F.) -*Banco Central y Banco del Estado*- y por el *Sector Público No Financiero* (S.P.N.F.), el que a su vez se subdivide en *Gobierno General* -*Ministerios y Tesoro Público*- y *Empresas*⁷ -*Empresas Públicas, Filiales CORFO y CODELCO*-.

Al referirnos al S.P.N.F., en muchos casos suele asociarse erróneamente al Sector Público con el Sector Fiscal. Sin embargo, dada la anterior distinción, el Sector Fiscal -o Gobierno General- es sólo una parte del Sector Público. La diferencia entre ellos radica fundamentalmente en la incorporación de las Empresas del Gobierno.

En lo que sigue hablaremos de Sector Público⁸, teniendo en mente las distintas clasificaciones que pudiesen realizar otros países respecto de este.

⁷ Existe una distinción en las Empresas. Por una parte están las *Empresas Públicas* creadas por ley y con dependencia de algún Ministerio -Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Empresa Nacional de Minería (ENAMI), Ferrocarriles del Estado, Empresa de Correos de Chile, Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI) y la Empresa de Comercio Agrícola; las empresas constituidas como Sociedades Anónimas y que dependen de Corporación de Fomento (CORFO) -Empresa Obras Sanitarias de Valparaíso (ESVAL), Empresa Nacional del Carbón (ENACAR), Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), entre otras; y dada su importancia, la Corporación del Cobre (CODELCO).

⁸ Es indispensable señalar que para Chile, cuando se hable de Sector Público, debemos entenderlo como una parte del Gobierno General, esto es, el Gobierno Central. La diferencia sustancial entre ambos conceptos radica en la incorporación de las Municipalidades, las que en conjunto con el Gobierno Central, conforman el Gobierno General.

En el Presupuesto del Sector Público, a la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes se denomina ahorro público, mientras que la diferencia entre ingresos totales y gastos totales se llama superávit público⁹.

El resultante entre ingresos y gastos totales determinará el monto en que el sector público otorga o toma préstamos. Más aún, un déficit presupuestario es igual al incremento en el stock de la deuda pública en caso de no existir financiamiento en dinero u otra alternativa viable.

Las acciones del gobierno afectan el comportamiento de la economía a través de sus efectos sobre el sector privado. Por ejemplo, cubrir déficits presupuestarios crónicos con alzas permanentes en los impuestos¹⁰, genera importantes efectos sobre la restricción presupuestaria de las familias en la medida que reduce su ingreso disponible, lo que a su vez lleva a disminuciones en el consumo privado¹¹. Esto a su vez genera un efecto crowding-out, es decir, un deterioro del consumo privado provocado por un incremento en el gasto público. Sin embargo, por lo general este efecto crowding-out se refiere a la caída en la inversión privada causada por el incremento del gasto público.

Lo anterior tiene que ver con las dificultades políticas que tienen los gobiernos para llevar a cabo reformas tributarias que signifiquen alzas permanentes de impuestos. Normalmente el mecanismo utilizado para cubrir los déficits presupuestarios es el endeudamiento público. Bajo este escenario, el gobierno compite con el sector privado por fondos en los mercados financieros, con la consiguiente alza en las tasas de interés, lo que inevitablemente lleva, por el lado de la demanda agregada, a un deterioro en los niveles de la inversión privada.¹²

⁹ En caso que los ingresos corrientes sean menores que los gastos corrientes, se denominará desahorro público. Para el caso de los ingresos totales y gastos totales, si la diferencia es negativa hablamos de déficit público. Nótese además que la definición de ingresos y gastos totales incluye aquellos que son corrientes y aquellos de capital. A estos últimos se les suele llamar también Inversión Pública. En el caso chileno, cuando excluyamos explícitamente las empresas del gobierno, el término correcto será superávit, déficit, ahorro o desahorro de gobierno o fiscal.

¹⁰ Como experiencia temporal, un gran número de países de Europa (Bélgica, Italia, Francia y Alemania, entre otros) incrementó sus impuestos para reducir sus déficits públicos, en estricto cumplimiento con los acuerdos tomados en el Tratado de Maastricht. Durante la recesión de comienzos de los 90', el déficit público de los miembros OCDE alcanzaba ya en 1993 un 4,5% del PIB. El G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Canadá) mostraba un 4,2% del PIB, mientras que los miembros Europa-OCDE registraban los niveles más altos, alcanzando un 6,5% del PIB. Aunque esta alternativa genera los efectos ya descritos, es preferida a cubrir déficits permanentes con ingresos transitorios como podrían serlo las privatizaciones o un extraordinario incremento transitorio en el precio del cobre en Chile.

¹¹ Aunque la discusión teórica no es el punto central de este trabajo, es conveniente precisar que un incremento transitorio en los niveles de impuestos genera una caída transitoria en el ingreso disponible de las familias y la consiguiente disminución en su ahorro. Sin embargo, si el alza impositiva es permanente, la caída en el ingreso privado también lo será, por lo que las familias deberán ajustar sus niveles de consumo, lo que podría entonces provocar un impacto poco significativo sobre el ahorro privado. Una forma alternativa de cubrir un déficit transitorio es vía Privatización de Empresas Públicas. Sin embargo, en caso que el déficit sea permanente, esta última alternativa es insostenible en el largo plazo.

¹² Este efecto sobre la inversión privada puede no ser el único. Cuando hablamos de una economía pequeña y abierta al resto del mundo, en donde los controles de capitales son mínimos, cubrir déficits públicos con endeudamiento, puede además generar efectos sobre las exportaciones netas del país.

En este contexto, y en último término, un inadecuado manejo de las finanzas públicas, puede poner en juego la estabilidad de una economía. Revisaremos algunos importantes hechos ocurridos en la década de los noventa en el mundo desarrollado -principalmente en Europa-, de manera de tener evidencia empírica que nos permita sustentar lo expuesto anteriormente.

Después de sostenidas expansiones del gasto público durante las décadas de los 70' y los 80', la mayor parte de los países desarrollados han debido someterse en los últimos años a severos procesos de ajuste fiscal. La insostenibilidad de los desequilibrios fiscales -por las razones ya expuestas- han llevado, por ejemplo, a los países de la Unión Europea a imponer criterios de *convergencia fiscal* como principal requisito para la integración de ellos a la Unión Monetaria.

Dichos criterios de *convergencia fiscal* se resumen en dos: mantener un *déficit público* que no exceda el 3% del producto interno bruto y ajustar el *volumen de la deuda pública* a un techo máximo del 60% del PIB.

Luego de la firma del Tratado de Maastricht, a fines de 1992 la comunidad económica internacional observó con gran preocupación los ajustes que tuvieron lugar en SME. Gran Bretaña resolvió abandonar temporalmente dicho sistema luego de una extensa pero infructuosa defensa de la banda de flotación de la *libra* que había determinado; se procedió a una alineación de la paridad cambiaria de la *lira* dadas las serias dificultades por las que atravesaba la economía italiana; se devaluó la *peseta* -dentro de los márgenes permitidos por el SME-, mientras que a su vez el Banco Central de Suecia debió elevar violentamente las tasas de interés de captación¹³ con el objeto de contener la presión del mercado para devaluar la *corona*.

Paralelamente, las autoridades económicas de Francia y Alemania tuvieron que desplegar grandes esfuerzos con el propósito de proteger el *franco* de un ataque especulativo que amenazaba con dejar esta moneda fuera de los límites de la zona de flotación impuesta por el SME.

Luego de estos períodos de gran turbulencia en los mercados cambiarios, las economías cuyas monedas se vieron más seriamente afectadas por la crisis comenzaron a realizar todos los ajustes necesarios para volver al mencionado sistema. Con este objetivo, las autoridades económicas de países tales como Italia y España¹⁴, anunciaron la inmediata implementación de severos ajustes fiscales como estrategia conducente a conciliar la obtención de un adecuado nivel de competitividad de sus respectivas producciones locales, junto con bajas tasas de inflación.

¹³ Estas tasas de interés para operaciones marginales de captación llegaron incluso a niveles cercanos al 500%.

¹⁴ En el caso español, el Ministro de Hacienda presentó al Congreso el Presupuesto Público calificado en esa época como el más restrictivo de los últimos 20 años.

En Italia, el Primer Ministro Giuliano Amato demandó amplios poderes para llevar a cabo un severo programa de reducción del déficit público, el que alcanzaba a fines de 1992 casi el 10% del PIB, en tanto que el stock de deuda pública ascendía a cerca del 100% del PIB.

En Gran Bretaña el Ministro de Hacienda, Norman Lamont, anunció también en dicha época la implementación de un estricto control del gasto público como un elemento primordial en la política económica a seguir luego de la fuerte depreciación de la libra producida una vez que el país hiciera abandono del SME.

Por otra parte, la economía alemana, que registraba un fuerte deterioro en su situación fiscal, llevó a cabo importantes reformas en materia impositiva para cubrir sus déficits, junto con la imposición de elevadas tasas de interés del Bundesbank con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus metas de inflación.

La mantención de elevadas tasas de interés en Alemania Oriental, forzó a la implementación de políticas similares en los otros miembros del SME, por cuanto la posibilidad de sostener políticas monetarias independientes se encontraba limitada en un contexto en que la flotación de estas monedas también lo está.¹⁵

Luego, para aquellas economías con elevados niveles de deuda interna tales como Alemania, Suecia y Gran Bretaña, la mantención de elevadas tasas de interés no sólo afectó la inversión privada, sino también la competitividad de la producción doméstica, en la medida que se permitió una entrada de capitales que deprimió el tipo de cambio real.

Para mostrar con más claridad la situación expuesta anteriormente, y a modo de incorporar más evidencia respecto de la evolución del gasto público en algunos países seleccionados, hemos incorporado el cuadro n°1, donde se observa la creciente participación del gasto público en el PIB, que en la mayoría de los casos aumentó hasta comienzos de los 90'.

Sin embargo, el economista alemán del siglo XIX, Adolph Heinrich Wagner, pronosticó esta creciente participación del gasto fiscal en el producto interno bruto, donde su formulación llegó a conocerse como *Ley de Wagner*¹⁶.

¹⁵ Para una discusión más profunda de este tema, véase a Francisco Rosende, "Política Cambiaria y Estabilidad Económica: La alternativa de las zonas de intervención", Estudios Públicos, N°48, primavera de 1992.

¹⁶ Véase A. H. Wagner, "Finanzwissenschaft", Vol. I y II, C.F. Winter, Leipzig, 1877 y 1890. Una explicación común de esta ley es la siguiente: se supone que los servicios del gobierno son un "bien superior", esto es, tienen una elasticidad ingreso de la demanda por gasto fiscal mayor a 1, por lo que ante un incremento marginal, digamos del 1%, en el ingreso de las familias, se lleva a uno mayor a 1% en la demanda por gasto público (servicios públicos). En consecuencia, al subir el ingreso per cápita, la participación del gasto público en el PIB tiende también a subir.

Alternativamente a esta explicación, existen otras que pueden ser encontradas en Slemrod, J. (1995), S. Commander, H.R. Davvodi y U.J. Lee (1997) y World Bank (1997).

Cuadro 1.

**Evolución del Gasto Público: 1950-1999
(% del PIB)
Varios Países**

Año	Francia	Holanda	Italia	Reino Unido	Alemania	Japón	Estados Unidos
1950	27,6	26,8	30,3	34,2	30,4	19,8	22,5
1965	38,4	38,7	34,3	36,1	36,6	19,0	27,4
1973	38,5	45,8	37,8	40,6	41,5	22,4	30,6
1982	50,3	59,8	47,8	44,5	49,0	33,0	33,4
1988	50,0	56,7	50,5	38,0	46,3	31,3	32,1
1990	49,8	54,1	53,6	39,9	45,1	31,3	32,8
1991	50,5	54,6	53,5	40,7	47,9	30,9	33,4
1992	52,3	55,1	53,8	43,1	48,5	31,7	34,4
1993	55,0	55,1	57,4	43,6	49,5	33,7	33,8
1994	54,4	52,8	54,9	43,2	48,9	34,4	32,8
1995	54,3	51,4	52,7	43,0	49,5	35,6	32,9
1996	54,8	49,6	52,7	41,9	48,9	35,9	32,7
1997	54,1	49,1	50,6	39,7	47,7	35,2	32,0
1998 (*)	53,9	47,5	49,5	39,2	47,4	35,6	31,6
1999 (*)	53,4	46,9	49,1	39,0	46,7	35,5	31,6

Fuente: N. Roubini y J. Sachs, "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economics", Economic Policy, N° 8, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., Abril de 1989, y Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE): "Economic Outlook" para el período 1971-1999. Varias Ediciones.

(*) Cifras Estimadas.

Además de este aspecto común a varios países industrializados, surge también la necesidad de destacar la evolución del gasto público respecto de los ingresos públicos. Recordemos que cuando no es posible financiar déficits públicos con emisión monetaria¹⁷, los gobiernos frecuentemente los cubren con endeudamiento público.

¹⁷ A este fenómeno típicamente se le conoce como Señoriaje, esto es, el ingreso que percibe el gobierno como resultado de su poder monopólico para imprimir moneda. Imprimir moneda no tiene virtualmente ningún costo, y los billetes y monedas impresos pueden ser cambiados por bienes y servicios. Sin embargo, esta práctica tiene importantes efectos sobre la inflación, por lo que es poco recomendable. Para una mayor discusión, véase a Bennett McCallum, "Are Bond Financed Deficits Inflationary?", JPE, febrero de 1984.

Cuadro2.

Evolución de la Deuda Pública: 1975-1999⁽¹⁾ (% PIB) Varios Países

Año	Canadá	Irlanda	Australia	Alemania	Reino Unido	Italia
1981	44,1	77,4	nd	35,0	54,0	58,1
1985	63,1	104,6	nd	42,8	58,9	82,3
1990	71,5	97,2	21,2	45,5	39,3	104,5
1995	97,6	85,7	43,0	62,2	59,7	124,2
1996	97,5	76,3	41,8	64,9	61,2	123,7
1997	93,8	68,3	38,7	65,0	60,3	121,7
1998 (*)	89,2	59,6	36,5	64,5	59,1	118,5
1999 (*)	84,2	52,6	34,3	64,2	57,5	116,1

(1) Los valores corresponden a la Deuda Pública Bruta del Gobierno General. (*) Valores estimados por OCDE.
Fuente: OCDE, "Economic Outlook", Varias Ediciones.

Si bien es cierto que la mayoría de los países mantienen consenso respecto de la importancia de disminuir sus niveles de deuda pública, son muy pocos aquellos que han logrado revertir dicha situación a una que presente superávit público. El cuadro n°2 muestra como mientras el Reino Unido logró reducir su deuda pública, Alemania e Italia la incrementaron hacia 1990. Sin embargo, pocos países han retomado los niveles de deuda anteriores a los 90'.

El principal objetivo de los cuadros anteriores ha sido mostrar la evolución histórica del gasto y deuda pública de algunos países industrializados de manera de motivar la necesidad que existe hoy respecto de mejorar las posiciones fiscales de los países y de asignar eficientemente los escasos recursos que disponen los Estados.

Debido a que en las posteriores secciones nos centraremos en la experiencia de algunos países que han comenzado procesos de reformas en el control y gestión presupuestaria, nos referimos en adelante principalmente a ellos.

En los cuadros n°3 y n°4 vemos la evolución en los últimos años de algunos indicadores respecto de las cuentas fiscales del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Suecia.

Se han decidido incorporar además las proyecciones hechas por dichos países hacia el año 2000, de manera de poder mostrar el compromiso que han adquirido en rebajar sus déficits públicos luego de iniciar su período de reformas.

Cuadro 3.

**Evolución del Gasto Público: 1990-1999
(% PIB)
Países Seleccionados**

Años	Canadá	Nueva Zelanda	Reino Unido	Australia	Suecia
1990	46,7	57,5	39,9	34,8	59,1
1991	50,1	54,6	40,7	37,0	61,3
1992	51,1	54,3	43,1	37,5	67,2
1993	49,7	50,8	43,6	37,0	71,0
1994	47,5	47,3	43,2	36,7	68,3
1995	46,5	46,8	43,0	36,2	65,6
1996	44,7	46,1	41,9	35,8	64,2
1997	42,6	45,9	39,7	35,5	62,3
1998 (*)	41,6	45,5	39,2	34,6	59,6
1999 (*)	41,0	44,9	39,0	33,8	58,6

Fuente: OCDE, "Economic Outlook". June 1998.

(*) Valores estimados por OCDE.

Cuadro 4.

**Déficit Público⁽¹⁾
(% PIB⁽²⁾)
Países Seleccionados**

Años	Canadá	Nueva Zelanda	Reino Unido	Australia	Suecia
1980	-3,0	nd	-3,3	-2,0	-4,2
1985	-6,6	-7,0	-2,2	-2,8	-5,1
1990	-4,8	-4,0	-3,2	0,6	1,4
1991	-5,3	-1,6	-2,5	-1,1	-2,2
1992	-5,3	-0,5	-4,9	-2,0	-7,8
1993	-5,2	0,7	-6,2	-2,3	-9,0
1994	-4,2	3,5	-5,8	-3,5	-8,5
1995	-3,1	3,4	-4,8	-1,8	-7,1
1996	-0,5	3,3	-3,6	-1,5	-2,5
1997	0,7 ^(*)	3,1 ^(*)	-2,4	-1,1 ^(*)	-1,2 ^(*)
1998	1,1 ^(*)	3,1 ^(*)	-1,7	-0,2 ^(*)	0,4 ^(*)
1999	nd	1,8 ^(*)	nd	nd	0,5 ^(*)
2000	nd	2,4 ^(*)	nd	nd	1,5 ^(*)

(1) Corresponde al Déficit Estructural del Gobierno General. Aquellos porcentajes negativos reflejan déficits.

nd: No disponible. (*) Proyecciones realizadas por OCDE.

(2) Corresponde al Producto Interno Bruto Potencial.

Fuente: PUMA/SBO(98)9: "Public Management Reform and Economic and Social Development", 1998.

Las crisis fiscales que han debido enfrentar ya a comienzos de los 90' los países seleccionados han sido un aspecto común al momento de implementar las reformas a la gestión pública, específicamente, a la gestión presupuestaria. En algunos tales como Suecia y Nueva Zelanda la crisis fiscal, dada su gravedad, ha sido tal vez la razón principal de las reformas. Todos estos países se vieron obligados de una u otra forma a tomar decisiones drásticas para reducir sus gastos¹⁸, pero también fueron audaces en la búsqueda de soluciones nuevas para mejorar la eficiencia en el accionar público, de manera de maximizar el rendimiento de los recursos públicos.

Entre los países miembros de la OCDE, hay muchos temas comunes respecto de lo que debe hacerse. No obstante, en lo que pareciera no haber consenso es en la velocidad e intensidad con que deben llevarse a cabo las reformas. Por ejemplo, de las experiencias de la OCDE podemos nombrar al Reino Unido y Nueva Zelanda como "radicales" al momento de hacer sus reformas, a Australia y Canadá como "mesurados", mientras que en el extremo de "cambios menores" podemos encontrar a Francia, Italia y España¹⁹.

A modo de ilustrar los aspectos anteriores, podemos citar algunas de las estrategias llevadas a cabo por miembros de la OCDE.

Por ejemplo, la estrategia de mediano plazo australiana implicó comprometerse con reducciones en su déficit fiscal a menos del 1% del PIB para el período 1996/1997. Para el período 97/98 el compromiso era de balancear el presupuesto público, de manera de eliminar el déficit.

Por otro lado, Nueva Zelanda, en su Acta de Responsabilidad Fiscal de 1994, se comprometió a reducir su deuda neta a menos del 20% del PIB para 97/98 y reducir el gasto general del gobierno a menos del 30% del PIB para igual período, entre otras metas.

Otro miembro de la OCDE, Canadá, decidió fijar un déficit objetivo del 3% del PIB para el año fiscal 96/97, proponiendo su eliminación gradual en el tiempo.

En el Reino Unido, por su parte, y en estricto cumplimiento con los compromisos contraídos en Maastricht, se establece un sistema de planeación de gastos de manera de mantenerlos, en términos reales, constantes durante el período 95/99, mientras que se pretende, además, balancear el presupuesto en el mediano plazo.

Se ha argumentado con cierto grado de profundidad los costos asociados a tener sucesivos déficits públicos y financiarlos con endeudamiento. El efecto crowding-out sobre la inversión y la posible caída en las exportaciones netas de un país con los consiguientes efectos sobre el ingreso nacional, son razones necesarias para que los países que se encontraron en algún

¹⁸ Estas reducciones abarcaron desde la reducción de gastos corrientes –personal principalmente- hasta recortes en programas sociales, considerados inversión pública o gastos de capital. Más aún, también se incorporó un sistema de cobros por los servicios prestados.

¹⁹ Esta tipificación de los países en base a la velocidad e intensidad con la cual han llevado a cabo sus reformas fue realizada por David Shand, en "¿Estamos reinventando el Gobierno?" Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Experiencia para Chile. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda-Chile, 1996.

momento de su historia en estas circunstancias, hayan decidido implementar importantes reformas conducentes a ordenar sus respectivos panoramas fiscales.

Sin embargo, algunos fueron más allá que una simple reducción de los niveles de gasto público. Muchos de ellos incorporaron una serie de reformas que les permitieran utilizar de la manera más eficiente los recursos con que dispondría el gobierno una vez realizados los respectivos recortes presupuestarios. Es bajo este contexto que surge entonces la idea de modernizar la gestión pública, otorgando un mayor grado de flexibilidad al uso de los fondos públicos, y dejando a los “administradores” que efectivamente “administren”.

Dentro de este marco general de reformas, destaca aquella que es el centro de atención de este trabajo: *La Reforma a la Gestión Presupuestaria*.

Al parecer las razones por las cuales el gobierno del presidente Aylwin dio inicio a comienzos de los 90' a un esfuerzo por promover la modernización de la gestión pública -a través de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda-, no han sido las mismas que motivaron a los países de los cuales recogeremos la experiencia de sus reformas. A diferencia de ellos, en Chile la iniciativa de modernización no fue el resultado de un análisis económico que reconociera una situación fiscal deficitaria, con un presupuesto desequilibrado y con un tamaño del Estado sobredimensionado. Los factores que parecen haber motivado el conjunto de reformas gubernamentales fueron, entre otros, la necesidad de mejorar la capacidad de los servicios públicos y lograr un uso racional y eficiente de los recursos involucrados, de manera de fortalecer la capacidad del Estado para poder enfrentar con éxito los desafíos sociales y económicos del próximo siglo²⁰.

Es en este escenario que hay que analizar las reformas llevadas a cabo por los países industrializados, sin descuidar los diferentes motivos que ellos tuvieron y los que Chile ha tenido. De igual forma, pondremos especial atención a las diferencias y similitudes de dichos países con el nuestro, por cuanto hay factores políticos, económicos y sociales que pueden no ser los mismos, generando trabas en la implementación de reformas exitosas en otras partes del mundo, pero no aplicables en Chile.

Por último, y dado que en Chile en los últimos años se ha registrado una situación fiscal bastante sana, resulta evidente preguntarse ¿por qué entonces llevar a cabo reformas conducentes a la modernización de la gestión presupuestaria?

²⁰ Un completo análisis de las razones que *posiblemente* han llevado a nuestro país a impulsar *la Modernización de la Gestión Pública*, son discutidas en varios Documentos de Trabajo elaborados por Mario Marcel. Ver, “Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena” (1996), “Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas Públicas: Un Estudio a partir de la Experiencia Chilena” (1993) e “Indicadores para la Medición y Evaluación de la Política Fiscal Macroeconómica: Una Aplicación para Chile” (1997). Sin embargo, el análisis de Marcel apunta a objetivos de consolidación fiscal e indicadores de medición de la política fiscal macroeconómica en general. El objetivo en este informe es complementario a los estudios de Marcel, y apunta en la dirección de buscar los fundamentos microeconómicos que podrían dar origen y justificarán las reformas a la gestión presupuestaria en Chile a partir de la revisión de la evidencia internacional.

Dejaremos abierta esta interrogante para revisar en la próxima sección las principales reformas a la gestión presupuestaria llevadas a cabo por algunos países de la OCDE. Una vez concluida la revisión internacional de experiencias, daremos una respuesta del por que es conveniente considerar dicha experiencia respecto de la modernización de la gestión presupuestaria. Sin embargo, y para motivar la lectura posterior, adelantamos que la respuesta tiene que ver con aumentar la eficiencia en la asignación de los fondos públicos y mejorar la *performance* del sector público.

II.- Elementos en la Modernización de la Gestión Presupuestaria

Las reformas llevadas a cabo por varios miembros de la OCDE y del resto del mundo industrializado contemplaron una serie de aspectos, que van desde un cambio en las técnicas de administración de personal hasta las de administración financiera y control de gestión en la ejecución del presupuesto de la nación.

El interés de este trabajo se orienta a aquellas reformas relacionadas con el sistema presupuestario²¹, por cuanto abarcar la totalidad de los cambios llevados a cabo para mejorar la gestión pública, resultarían demasiado extensos para ser discutidos en un solo informe. No obstante, es importante dejar en claro que los cambios realizados han involucrado un amplio conjunto de factores que apuntan a mejorar la gestión.

La estructura de esta sección es la siguiente: primero se discuten, desde una óptica técnica y teórica, los principales elementos que estuvieron presentes en las reformas llevadas a cabo por los países bajo estudio. En segundo lugar, se realiza una revisión de las reformas particulares llevadas a cabo por cada uno de los países escogidos.

2.1 Análisis Teórico

En marzo de 1995, nuestro país organizó un encuentro internacional titulado “*Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*”, donde se realizaron importantes intercambios de experiencias entre los pioneros en las reformas a la gestión pública. Cabe destacar la participación de representantes de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Chile.

Lo más importante, es que de la experiencia expuesta, y con relación al debate sobre modernización de la gestión presupuestaria, se desprendieron varios temas de interés, los que serán analizados con mayor detalle a lo largo de esta sección. Sin embargo, antes de analizarlos, conviene agruparlos en las siguientes categorías de reformas:

- Reformas en los Sistemas Contables
- Incorporación de Presupuestos Multianuales
- Descentralización y Reducción de Rigideces Presupuestarias

²¹ Malcolm Holmes, Ex Ministro de Finanzas de Australia y miembro de la Unidad de Gestión Pública del Banco Mundial, en un artículo sobre Modernización de la Gestión Pública publicado por la Dirección de Presupuestos de Chile dijo: “en cuanto a incentivos para el desempeño, difiero de muchos de mis colegas. No creo que el tema del pago por desempeño deba ocupar un lugar importante en la agenda. **Hay asuntos más importantes que enfrentar y, como ya lo he sugerido, creo que el sistema presupuestario y el sistema de administración del personal proveen el conjunto de incentivos fundamentales para la administración en el sector público**”.

2.1.1) *Reforma a los Sistemas Contables* (*Accrual Accounting and Budgeting*)

Respecto de la realización de cambios en los sistemas contables, varios países ya han reformado sus sistemas de contabilidad, reemplazando la contabilidad pública estándar o en base caja por una en base devengada. El objetivo de este cambio contable radica en el hecho de poder efectuar un seguimiento con sentido económico a las operaciones que realizan las instituciones públicas.

El sistema de contabilidad sobre la base devengada es aquel sistema contable que permite contabilizar los ingresos o egresos monetarios en el momento en que se contraen los compromisos o firman los respectivos acuerdos que generan dichos ingresos o egresos. Se contrapone²² al sistema de contabilidad monetaria o sobre base caja, ya que éste contabiliza las operaciones una vez que efectivamente se producen los desembolsos o entradas de dinero. Dada esta diferencia estructural, para un organismo público la aplicación de un sistema contable con base devengada permite la ejecución cabal del presupuesto sin necesariamente gastar la totalidad de los fondos asignados para el período presupuestario corriente.

Una diferencia importante entre los sistemas de caja y devengado aparece en el momento que el Gobierno paga sus compromisos por adelantado. Mientras que el sistema de caja trata este desembolso como un gasto corriente, el sistema de contabilidad devengada lo conceptualiza como una inversión, con las evidentes discrepancias respecto a los resultados de ahorro corriente entre una situación y otra, y por lo tanto, también sobre los del déficit presupuestario.

Como sistema de medición económica, el sistema de flujos de caja no tiene incorporado un sistema de rezagos. Esto es, no toma en cuenta ingresos que no se han percibido ni gastos que no se han desembolsado. Por su parte, el sistema de contabilidad devengada, reconoce gastos e ingresos en los períodos con los cuales se relaciona en el tiempo, y no necesariamente con aquellos en que se recibe o desembolsa un flujo efectivo de dinero.

Respecto del tratamiento de desembolsos de capital, el sistema de caja los trata como una simple compra, sin reflejar el hecho de que los servicios del capital se entregan en distintos períodos, ni reflejar que el valor de los activos varía en el tiempo, y en general, sin contabilizar ningún aspecto que atañe a la administración de stocks.

Bajo el concepto de devengado el costo de un activo que dura varios años es repartido a lo largo de los períodos de vida útil del activo en la forma de *depreciación*. Esto, más el costo anual que se reporta por concepto de *costo alternativo* del capital instalado, representa el cargo de capital a ser solventado durante cada período de la vida útil del activo en cuestión.

²² La contabilidad sobre base devengada y sobre base caja no se contraponen en aquellos casos en que el compromiso de un gasto o egresos sea acompañado de un flujo simultáneo de dinero que lo respalda. Es decir, en aquellos casos en que las transacciones son realizadas *cash*. Este último término es muy utilizado en el ambiente financiero para designar transacciones que son pagadas con efectivo.

La adopción de un sistema contable de lógica devengada trae beneficios tanto para administradores como para usuarios de los servicios públicos²³. Desde el punto de vista de los administradores públicos, se pueden identificar una serie de beneficios recogidos en la literatura:

- i) Permite evaluar el costo real de iniciativas de política,
- ii) posibilita la tarificación de servicios públicos a costos reales de producción,
- iii) permite controlar y racionalizar el uso de los activos de cada institución, lo que a su vez permite coordinar actividades y minimizar los requerimientos de capital asociados a cada actividad,
- iv) permite identificar áreas de bajo rendimiento donde es posible realizar recortes de recursos para reasignarlos a aquellas más rentables dentro del servicio,
- v) permite evaluar correctamente la posibilidad de externalizar servicios,
- vi) permite realizar negociaciones salariales en forma más clara y responsable dentro de cada unidad de servicio,
- vii) ofrece información respecto de recursos controlados y de obligaciones comprometidas, y
- viii) entrega una base para medir cambios en eficiencia.

Desde el punto de vista de los usuarios del servicio los beneficios pueden ser agrupados en que:

- i) La administración tiene la posibilidad de controlar, lo que mejora sus resultados,
- ii) permite identificación clara de los recursos invertidos en cada programa, y
- iii) genera la posibilidad de dar un enfoque de largo plazo a los efectos financieros de cada administración.

Como puede desprenderse de los párrafos anteriores, pasar de un sistema de contabilidad en base caja a uno devengado genera una situación que debe ser evaluada con bastante detención. Esto es, *la administración de los activos y pasivos del sector público*.

A su vez, la adopción de un sistema de administración de activos requiere definir un sistema de *valorización* de éstos y un sistema adecuado que mida el componente de utilización en el tiempo. El primero puede ser realizado de diferentes maneras, entre las que se destaca el sistema de *precios de mercado*, el de *costo de reposición o de reemplazo*, el de *valor económico*, el de *activo equivalente* o el de *valor contable*, mientras que el segundo se hace por medio de un sistema de depreciación, el cual a su vez puede tener también varios métodos.

Respecto del tratamiento y medición del valor de los activos y su uso, se debe incorporar el tratamiento y distribución de la propiedad entre los distintos servicios.

²³ En OECD, PUMA. Occasional Papers. "Accounting for what?: The Value of Accrual Accounting to the Public Sector" (1993) se hace un análisis teórico de los principales beneficios desde el punto de vista de administradores y usuarios de los servicios públicos al permitir incorporar la contabilidad en base devengada. Adicionalmente se revisa la experiencia de aquellos países que han implementado reformas que apunten en dicha dirección.

2.1.2) Reforma al Período Presupuestario (Presupuestos Multianuales) (Medium-Term Fiscal Planning, Multiyear Budget Planning)

Esta segunda reforma, destacada principalmente de la experiencia australiana, introduce un horizonte de tiempo de planeación del presupuesto superior al año fiscal.

Tradicionalmente la confección del presupuesto en los países OCDE ha sido realizada tomando como base el año fiscal. Esta visión de corto plazo en la realización del presupuesto de la nación puede impedir una efectiva administración del gasto público, por cuanto las decisiones respecto de la asignación de recursos no están incorporando las implicancias de mediano y largo plazo de las decisiones tomadas a cabo en el presupuesto corriente.

Este tipo de presupuesto de corto plazo o anual genera insuficientes incentivos para que los administradores ahorren o planifiquen sus gastos anuales en forma ordenada, debido a que por el breve período de tiempo asignado es difícil incorporar el concepto de administración por objetivos. Esta administración por objetivos o metas requiere de un horizonte de mayor plazo para poder establecer las implicancias de las políticas adoptadas en la confección del presupuesto, de forma tal que se puedan evaluar los resultados mostrados por ellas.

Los presupuestos plurianuales –también llamados multianuales– son formulados generalmente para un horizonte que va desde los 3 hasta los 5 años, y tienen un propósito esencialmente de manejo macroeconómico, al reflejar los efectos fiscales de mediano plazo de las políticas existentes.

Sin embargo, es importante destacar que también inciden sobre la gestión al permitir extender el horizonte de planeación de las instituciones públicas y por lo tanto, reducir la incertidumbre en la medida que impone disciplina y un marco que permite una visión estratégica en la toma de decisiones.

Esta implementación de planes multianuales permite demostrar cuán sostenible es mantener un servicio o programa a través del tiempo. Estos planes además ayudan a poner en mayor perspectiva el desarrollo de iniciativas, permitiendo visualizar los efectos presupuestarios de mediano y largo plazo de efectos previsibles como cambios demográficos, lo que permite, a su vez, identificar aquellas políticas que estén bien o mal diseñadas, anticipando información respecto de la necesidad de aumentar gravámenes impositivos o aumentos de los niveles de ahorro nacional.

2.1.3) *Reforma a las Rigideces Presupuestarias y Descentralización (Devolution and Flexibility in Administrative Expenditures)*

Devolver la autoridad necesaria a quienes son los encargados de la administración, o dicho de otra forma, proveer una mayor flexibilidad en la administración de recursos a los administradores de los diferentes servicios públicos -ministerios y agencias de gobierno-, ha sido un aspecto clave en las reformas a la administración pública y presupuestaria de un importante número de países desarrollados. Ejemplo de lo anterior son Australia, Nueva Zelanda y gran parte de los países nórdicos, además del Reino Unido y Canadá, quienes han dado importantes pasos en dicha dirección como lo veremos más adelante en la sección sobre la *Experiencia de Países*.

Sin embargo, la descentralización -*devolution*- no ha estado exenta de problemas. Muchos administradores y aún más, muchos legisladores, argumentan que este sistema es un *blank check* si no existe un adecuado mecanismo de control. Lo anterior sugiere la existencia de un sistema de responsabilidades ejecutivas, de manera de otorgar directa responsabilidad a quienes estén encargados de administrar los fondos presupuestarios asignados.

Adicionalmente, y en la misma dirección de otorgar una mayor flexibilidad a los administradores de los diferentes servicios públicos, un importante reforma ha sido la incorporación de elementos que reduzcan las rigideces en los presupuestos operacionales. Principalmente, la *agrupación* de todos los gastos operacionales -llamados también corrientes- en un solo ítem, fue llevada a cabo por varios de los países que analizaremos.

Esta agrupación de gastos en un solo ítem tiene por finalidad facilitar la externalización de funciones y subcontratación de servicios. Además, evita discusiones poco productivas sobre los detalles de los gastos y evita esfuerzos inútiles para anticipar imprevistos²⁴.

Darle flexibilidad a la administración de los servicios a través de entregarles espacios mayores para la utilización de sus gastos corrientes, permitirían mejorar la eficiencia en la asignación de dichos recursos.

Sin embargo, para que no se produzcan comportamientos oportunistas post-contractuales, se deben generar los incentivos adecuados en esta dirección. Es por esta razón que la creación de un sistema de Control de Gestión a través del Control de Resultados, debe llevar implícito un conjunto de indicadores de gestión, que permitan cambiar un sistema de control presupuestario ex-ante por uno de corte ex-post.

En lo que queda de esta sección revisaremos las principales reformas realizadas por los países en estudio.

²⁴A modo de ilustrar este aspecto, en Chile durante la discusión anual de *la Ley de Presupuestos*, se analizan cerca de 4.000 líneas, las que sumadas a las casi 1.000 glosas explicativas, generan una cantidad no despreciable de elementos de estudio. Luego, una vez aprobado el presupuesto con todas sus partidas y notas explicativas, se restringe severamente la reasignación de los recursos entre las diferentes partidas presupuestarias, incluso al interior de un determinado servicio. Sin lugar a dudas, este tipo de práctica representa una fuerte restricción a la gestión de cada uno de los servicios.

Antes de revisar cada una de las reformas, es imprescindible hacer una breve descripción del país, de manera de situarnos correctamente en el contexto político-administrativo en el cual fueron implementadas. Esto nos ayudará a comprender aún más el proceso de reformas.

2.2) Análisis de Experiencia de países

2.2.1) Nueva Zelanda

Nueva Zelanda actualmnte cuenta con 3.5 millones de habitantes, es decir, es un país bastante pequeño. Tiene un Estado Unitario, donde no existen gobiernos estatales, regionales o provinciales. Carece de una Constitución escrita y de una Cámara Superior en el Parlamento. Esto significa que el accionar del gobierno en algunas materias es bastante ágil y flexible.

Respecto del tamaño del Estado, del cuadro n°3 se desprende que en los últimos 5 años el gasto público como porcentaje del PIB ha mostrado un promedio de 45%. Aunque este porcentaje ha ido decreciendo en el tiempo, no deja de ser significativo. Sin embargo, es a partir de 1994 que Nueva Zelanda muestra una situación superavitaria en sus cuentas fiscales.

En 1984 cerca del 11% de la fuerza de trabajo –800 mil personas- trabajaban en el sector público. Diez años después, esta cifra se había reducido a menos de la mitad, lo que demostraba un gran esfuerzo por reducir el tamaño del Estado.

La estructura administrativa y organizacional de Nueva Zelanda se compone de 41 ministerios y departamentos, donde los más importantes son el Departamento del Tesoro, la Comisión de Servicios Estatales, el Departamento del Primer Ministro y el Auditor General.

El gobierno está constituido por el partido o coalición de partidos que tenga mayoría en el Parlamento. El gobierno es encabezado por un gabinete compuesto por representantes del partido gobernante. Sin embargo, los miembros del gabinete tienen rango de ministros y a cada uno se le asigna una cartera específica de responsabilidades.

Además de los ministros, existen Directores Ejecutivos, con contratos fijos por un período máximo de 5 años, independientes del gobierno de turno, y nominados por el Comisionado de Servicios Estatales.

Los Directores Ejecutivos administran sus propias finanzas, manejan sus propios sistemas de contabilidad y diseñan sus propios diagramas de cuentas. No obstante, tienen la obligación de proveer al Departamento del Tesoro toda la información que éste les demande para la elaboración del presupuesto y estados financieros.

Podríamos decir entonces que el sistema administrativo neozelandés es bastante autónomo y descentralizado, con directores ejecutivos que cuentan con autoridad y autonomía.

Es a mediados de la década de los 80' que comienzan a originarse una serie de reformas en Nueva Zelanda. El bajo crecimiento económico registrado en los últimos diez años –menos de

la mitad del promedio OCDE-, los serios problemas fiscales –una deuda pública que superaba el 40% del PIB-, junto a un extenso sistema de regulación y protección –control de precios, salarios, comercio exterior, además de subsidios a la industria y agricultura-, dieron origen a grandes reformas al sector estatal, particularmente al sistema presupuestario y de administración financiera.

a. Ley del Sector Estatal

Una de las primeras reformas llevada a cabo en 1988, modifica la relación existente entre los Ministros y Directores Ejecutivos, quienes anteriormente habían tenido el título de “jefes permanentes”. Este cargo era desempeñado hasta que voluntariamente decidían retirarse, ya que de lo contrario, existían grandes dificultades administrativas para que fuesen removidos por mal desempeño.

El Gobierno había notado que el grupo de empleados públicos con menor desempeño era justamente el de los Directores Ejecutivos, razón por la cual se eliminaron los cargos “permanentes”, originándose cargos que durarían como máximo 5 años.

La segunda gran medida adoptada por la Ley del Sector Estatal fue dar a los Directores Ejecutivos mayor grado de autonomía en la toma de decisiones respecto de políticas de personal. Para tal efecto se les otorgó el poder de un empleador, con la facultad de contratar y despedir al personal, así como también determinar las condiciones y nivel de remuneraciones.

b. Ley de las Finanzas Públicas

Dos años después de la Ley del Sector Estatal, fue realizada una nueva reforma conducente a la modernización del Estado, la cual tuvo como objetivo principal establecer claramente lo que se debería entender por “desempeño” en la administración de éste. El aspecto principal radicaba en que los neozelandeses diferencian dos conceptos asociados a “desempeño”. Uno de estos conceptos es el de “Producto” y el otro es el de “Resultado”.

Producto se definió como toda acción conducente a determinar un *resultado*. En otras palabras, podríamos asociar a los *medios* con el *producto* para determinar un *fin*, que será el *resultado*.

Un ejemplo sencillo puede resultar bastante clarificador de conceptos. Supongamos que el Ministerio de Salud quiere disminuir la tasa de accidentes por quemaduras en las fiestas de fin de año a la mitad. Este es el *resultado* o fin que tiene el Ministerio de Salud. Luego, para poder ejecutar dicho *resultado*, el Ministerio realiza una campaña publicitaria en hospitales, centros comerciales, colegios, etc., en donde reparte volantes indicando las consecuencias de las quemaduras en brazos y manos. Estas medidas son los *productos* o medios para lograr el *resultado* o fin perseguido.

De esta forma, comprometer a un Servicio Público a obtener un determinado *resultado* con éxito no es lo mismo a comprometerlo a desarrollar un determinado *producto*.

Estos conceptos inciden sobre lo que se entiende por “desempeño” del Servicio Público. Los neozelandeses se inclinaron por reconocer desempeño cuando un *producto* era entregado en forma eficiente y eficaz. Es decir, se preocuparon de los *productos* más que de los *resultados*.

La razón de esta inclinación radica en que es muy difícil evaluar un *resultado* por sus los *productos* que tiene asociados. Muchas veces lograr un determinado *resultado* requiere de una agregación de *productos* bastante amplia. Por tanto, asignar una determinada responsabilidad a un *producto* en particular no es lo adecuado. En nuestro ejemplo, si en vez de disminuir la tasa de **accidentes por quemaduras en las fiestas de fin de año**, esta se duplica, podríamos pensar que en parte la campaña publicitaria no fue del todo un éxito. No obstante, puede que hubiesen sido necesarios muchos otros productos complementarios para lograr el objetivo recién expuesto.

Por el contrario, los neozelandeses se preocuparon que los productos ofrecidos sean realizados eficientemente, es decir, que la provisión de estos cumpla con todos los criterios de eficiencia en términos de minimizar costos y evitar distorsiones en la asignación de los recursos.

En este contexto, esta ley responsabilizó a los Directores Ejecutivos exclusivamente por los “servicios” o “productos” ofrecidos y no por los *resultados* obtenidos.

c. Ley de Responsabilidad Fiscal

Aprobada en 1994 y cuyo principal objetivo fue dar un sustento legal para el comportamiento de la política fiscal, así como asegurar que los futuros gobiernos fuesen completamente abiertos con relación a sus políticas públicas. Son 4 los principios en que se basó esta ley. El primero fue aumentar la transparencia en las intenciones de política y sus consecuencias tanto fiscales como económicas. El segundo, concentrarse en presupuestos de largo plazo, pero sin descuidar los anuales. En tercer término, había que dar a conocer el impacto agregado adelantando el detalle de las asignaciones presupuestarias anuales. Por último, había que facilitar a los parlamentarios toda la información respecto de los planes fiscales y económicos del gobierno. En síntesis, esta ley tuvo como objetivos principales: legislar respecto de los “Principios de Responsabilidad en la Administración Fiscal” y en segundo lugar que el Gobierno realizara una “Declaración de las Políticas Presupuestarias”.

En este marco legal se originaron una serie de medidas conducentes a la modernización de la gestión presupuestaria, entre las que destacamos las siguientes:

- **Presupuestos de 3 años:** Como resultado de la primera elección parlamentaria realizada por Nueva Zelanda en noviembre de 1996, se formó una coalición de gobierno, en donde los partidos políticos que la conformaban suscribieron un “Tratado de Coalición”, en el que se fijaban los parámetros fiscales y las iniciativas políticas para el plazo del gobierno: los próximos 3 años. Adicionalmente, el gobierno fijó límites para la evolución del gasto público para los próximos 3 años.
- **Contabilidad con Base Devengada:** La ley exige a los departamentos gubernamentales y al Gobierno, en general, informar de sus actividades sobre la base de la contabilidad comercial,

también llamada base devengada²⁵. El objetivo de esta reforma es generar las mismas condiciones que enfrenta el sector privado. La normativa bajo la cual deben ser realizados los informes financieros está determinada por una entidad autónoma y sin control del Gobierno, la cual se encarga de establecer los estándares a los que estarán sometidos por igual el sector público y el privado. El plazo establecido para cambiar el sistema contable fue de dos años, aunque a los dieciocho meses todos los departamentos estaban operando en base devengada.

● **Tratamiento de Activos:** Cada departamento o repartición pública debe pagar al Gobierno el costo alternativo del capital que dan a conocer en sus estados financieros y de cuentas. El principal objetivo de esta medida fue que cada departamento utilizara de manera eficiente sus activos. Por ejemplo, si el costo alternativo de los activos es de 15% en un período de tiempo cualquiera, entonces cada una de las reparticiones deberá pagar al Gobierno un monto equivalente al 15% de los activos declarados en sus balances. De esta manera, los incentivos para reducir el capital fijo redundante son bastante altos.

● **Contratación Externa de Servicios:** Se entregaron facultades para que los ministros decidieran si sus respectivos departamentos producirían servicios o simplemente los contratarían externamente. El objetivo de esta reforma apuntaba a que se establecieran cuáles servicios serían estratégicos para el Gobierno, de manera de centra la producción exclusivamente en ellos, dejando el resto externalizado.

● **Reportes Financieros:** El Gobierno debe realizar 5 informes que reflejen la posición del Estado en determinados momentos del tiempo:

1. **Balance Operativo:** Es un informe de los ingresos y gastos del Estado, donde deben distinguirse claramente aquellos que son corrientes y aquellos que son de capital.

2. **Posición Financiera:** Contiene antecedentes respecto de los Activos, Pasivos y Patrimonio (Riqueza Neta) del Estado.

3. **Flujos de Caja:** Reporte que muestra los flujos de caja y sus proyecciones.

4. **Compromisos extra-balance:** Muestra una listado de todos aquellos compromisos adquiridos por el Gobierno no incorporados en el Balance Presupuestario.

5. **Deuda Pública:** Este informe debe reflejar todas las explicaciones a los compromisos adquiridos como deuda pública.

²⁵ Por cerca de 500 años, en el mundo de los negocios se han utilizado libros de contabilidad que reflejan el principio de la partida doble para contabilizar los activos y pasivos. Los gobiernos, por el contrario, sólo han realizado la contabilidad en base flujo de caja. Esta larga tradición establecida por años, fue quebrada por primera vez por Nueva Zelanda en 1992, cuando decidió implementar en su gobierno el sistema de contabilidad en base devengado para los activos y pasivos. Luego, diversos países han seguido estos pasos, entre los que destacan Hungría, Sri Lanka, Sud Africa y Australia. Un análisis más detallado respecto del paso de la contabilidad caja a devengado en Nueva Zelanda es tratado por Richard Norman, en "Accounting for Government", en Cases in Public Sector Innovation. Victoria University of Wellington.

2.2.2) Australia

Australia es un país con una población de poco más de 18 millones de habitantes y con un PIB superior a los 600 mil millones de US\$. El Gobierno Central gasta cerca del 35% del PIB, y cerca del 40% pasa a través del sector público.

El sistema de gobierno es federal, con un parlamento y dos cámaras de representantes elegidas libremente, en donde el voto es obligatorio con una cobertura que bordea el 100% del electorado.

Existe una carrera de servicio civil, de manera que bajo los ministros elegidos abunda la burocracia de funcionarios públicos, factor que incidió fuertemente en la gestación de las reformas gubernamentales.²⁶

Uno de los principales objetivos del Gobierno Central es obtener recursos financieros para traspasárselos a los gobiernos estatales y locales, que son los que realizan prácticamente todo el gasto.

En Australia, gobiernos de tendencias diferentes dentro del espectro político se han visto de una u otra manera involucrados en las reformas llevadas a cabo para la modernización de la gestión presupuestaria. El compromiso de este país era hacer que el sector público operara mejor -más eficientemente-, y no el de reducir el gobierno per-sé. Lo esencial era incorporar al gobierno en el desarrollo social, de manera que se constituyera en un factor importante y crucial para el proceso de reformas.

Otro aspecto que destaca Holmes, fue que en Australia existió un verdadero compromiso con el cambio, y éste se dio en todos los servicios públicos.

El objetivo de las reformas presupuestarias realizadas por Australia ha sido desarrollar un sistema presupuestario que ofrezca equilibrar objetivos de estabilización y disciplina fiscal del gobierno junto con incentivar a los empleados públicos a hacer el mejor uso de los recursos que disponen. Esto significó conjugar los objetivos macroeconómicos -consolidación fiscal- con los microeconómicos -eficiente asignación de recursos públicos y mejoramiento en la imagen del sector público-.

Las reformas presupuestarias pueden agruparse en 4 grandes categorías:

- **Sistema de Estimaciones Futuras:** Este sistema de proyecciones a futuro prolonga el presupuesto corriente anual para los próximos 3 años. El principal objetivo de esta reforma fue no sólo imponer disciplina fiscal, sino también generar una visión estratégica de mediano y largo plazo en la toma de decisiones. Sin embargo, una particularidad importante del sistema de estimaciones a futuro es que representa, para los tres años siguientes al presupuesto anual, el costo de las políticas financiadas por ese presupuesto. Estas estimaciones son presentadas al Parlamento en el momento en que se determina el Presupuesto. Una vez hecha la presentación,

²⁶ Véase Holmes, M. (1997), op. cit.

las estimaciones pasan a ser- en un sentido técnico-, propiedad del Ministerio de Hacienda, por cuanto sólo pueden ser modificadas por razones técnicas que obedecen a factores tales como la inflación o cambios en las políticas del Gobierno. Con esta medida lo que se busca es eliminar el proceso anual de licitación presupuestaria. De esta forma, la estimación de un año se incorpora al presupuesto siempre que no existan cambios en las políticas del Gobierno.

- **Establecimiento de un Comité que revisa los Gastos del Gabinete:** Existe un Comité de Revisión de Gastos del Gabinete -conformado por los 8 ministros que representan las carteras de mayor gasto, siendo presidido por el Primer Ministro-, encargado de establecer las decisiones estratégicas. Este grupo decide cuál será el monto de los gastos que cada ministerio deberá asignar internamente.
- **Sistema Presupuestario para cada Cartera Ministerial:** Una vez hechas estas asignaciones ministeriales, cada ministerio debe tomar las decisiones de programación, esto es, determinar la asignación de recursos de cada ministerio. Importante es destacar que con este mecanismo, el Ministerio de Finanzas -Hacienda en Chile- tiene un papel bastante reducido respecto de la asignación de fondos públicos.
- **Sistema de Costos Corrientes:** Cada año los servicios deben pagar un dividendo equivalente al 1% del presupuesto. El objetivo principal de esta reforma es incentivar a que cada ministerio mejore su desempeño, haciendo que todas las decisiones respecto del uso de los costos corrientes queden en manos ministeriales individuales.

Adicionalmente, se han implementado una serie de mecanismos que permiten lograr que se cumplan de la manera más eficiente posible estos cuatro grandes grupos de reformas realizadas al sistema presupuestario. Entre ellos destacamos los siguientes:

- **Sistema de Presupuesto y Administración por Programas:** Este sistema tiene por objeto desarrollar la atención en los objetivos, metas y tareas.
- **Sistema de Cobro por Servicios:** Esta reforma no solo contempla los cobros por servicios prestados al interior del Gobierno, sino también por los servicios prestados externamente. El argumento radica en el hecho que para orientarse verdaderamente en los objetivos y en el desempeño, la incorporación de un sistema de pago por servicios utilizados, al reflejar la escasez relativa de recursos, aumentará la eficiencia en el uso de éstos.
- **Retención de Ingresos:** Muy relacionado con el punto anterior, existe la posibilidad que las agencias gubernamentales retengan parte de los ingresos provenientes de aquellos bienes y/o servicios por los que han cobrado. Sin embargo, cuando las sumas monetarias involucradas son altas, se hace un acuerdo, entre el Ministerio de Finanzas y la respectiva agencia, para compartir los ingresos, pero siempre teniendo en cuenta que sobre un determinado nivel prefijado, si se pueden generar más ingresos, éstos pueden ser retenidos
- **Sistema Contabilidad Devengada:** Se espera que comience a operar este sistema a mediados de 1999.

2.2.3) Reino Unido

Cuenta con una población cercana a los 60 millones de habitantes y con un crecimiento anual del PIB en los últimos años de un 3%.

El gasto público ha permanecido durante esta década en torno al 40% del PIB, a pesar que la deuda pública como porcentaje del PIB ha ido decreciendo.

Una gran parte del gasto público se destina a suministrar servicios a través de las transferencias que son realizadas para el pago de pensiones, seguridad social y salud. Otra parte importante se destina al gasto en defensa militar.

El tamaño del sector público, en términos de empleo, no deja de ser importante. Más del 20% de la fuerza de trabajo está empleada en él, es decir, tanto en el Servicio Público como en los gobiernos locales, en educación y en el inmenso Servicio Nacional de Salud.

A pesar de la constante participación del gasto público en el PIB, en el Reino Unido han sido incorporadas una serie de reformas en la estructura de los programas de gasto público y en la administración y organización de los servicios públicos.

El objetivo de la mayor parte de ellas ha sido disminuir la presión presupuestaria que ha debido enfrentar el país, la que traducida a déficit público, llegó a representar sobre el 6% del PIB a comienzo de los 90'. Aunque en la actualidad esta cifra ha disminuido a la mitad, el gasto público sigue representando un porcentaje significativamente alto respecto del PIB. En estos términos, la necesidad de comenzar acciones para mejorar la eficiencia y reducir los costos de suministro de los servicios públicos, han sido importantes motivaciones detrás de las reformas llevadas por país. Para ello, la principal reforma llevada a cabo fue la denominada "Next Steps" o "Próximos Pasos", establecida para el conjunto de la Administración Pública y que estuvo orientada en gran parte a introducir lo mejor del sector privado, así como de la experiencia y forma de hacer las cosas en un medio comercial y competitivo.

- **Descentralización Administrativa:** Una de las más importantes reformas administrativas llevadas a cabo por el Reino Unido fue descentralizar hacia unidades administrativas individuales ciertas responsabilidades en la toma de decisiones al interior del sector público. Se dio mayor espacio para que los departamentos y agencias gubernamentales manejen con mayor autonomía sus propios asuntos a través de remover los detallados controles que efectuaban el Departamento del Tesoro y la Oficina del Gabinete. Uno de los principales cambios en este sentido es haber eliminado el sistema centralizado de remuneraciones, de manera que cada ministerio y agencia sea responsable por sus propios sistemas y arreglos salariales. Adicionalmente se implementaron esquemas de descentralización en varios otros aspectos tales como aprobación ministerial de proyectos de inversión real -que antes requerían la autorización del Tesoro-, administración de propiedades, etc.
- **Sistema de Contabilidad Devengada:** A partir de este año ha comenzado a operar un sistema contable y presupuestario de contabilidad en base devengada. La introducción de este sistema

requirió plantear los siguientes cambios al interior del gobierno: (i) Cada departamento deberá mantener un sistema presupuestario con base devengada, (ii) el total del gasto público será cotejado en un presupuesto agregado con base devengada, (iii) cada departamento deberá sistemáticamente producir un análisis de sus objetivos, metas y resultados, (iv) el capital de cada servicio deberá ser tratado a través del sistema de contabilidad devengado, reconociendo los gastos de capital y depreciación, y (v) se realizarán una serie de modificaciones respecto de la forma en la que se le entregará la información al público.

2.2.4) *Canadá*

Este país aunque es el segundo más grande del mundo después de Rusia, posee una población apenas superior a los 30 millones de habitantes en una extensión territorial superior a los 10 millones de kilómetros cuadrados y con un PIB que supera los 600 mil millones de dólares anual.

Canadá es una Monarquía, puesto que comparte la reina con el Reino Unido. Además, posee una democracia parlamentaria, lo que implica que los Ministros son miembros del Parlamento. Canadá también es una federación, compuesta por un gobierno federal, diez provincias y dos territorios ubicados en el Polo Norte.

Otros factores importantes de mencionar para entender de mejor manera las reformas realizadas son que en Canadá existe una clara división de responsabilidades administrativas, donde podemos distinguir Defensa Nacional, Inmigraciones, Asuntos Exteriores y Areas Federales. Por otra parte, el nivel provincial cubre áreas tales como Educación y Bienestar Social, aunque también existen aspectos de responsabilidad que son compartidos -Salud y Medio Ambiente-, cuidando que no se dupliquen funciones.

Existe un gabinete compuesto por el Primer Ministro y 23 ministerios. Además están los Secretarios de Estado que aunque son miembros del Gobierno, no forman parte de dicho gabinete.

Es en 1985 que Canadá comienza a realizar una fuerte revisión de la gestión de su Gobierno Federal de manera de reducir el tamaño del Gobierno y la burocracia inserta en él. Los resultados de un equipo de trabajo encabezado por el Primer Ministro y consultores externos contratados fueron poco significativos²⁷. Esto se debió a que al intentar aplicar las propuestas se encontró que no existía un adecuado compromiso de los funcionarios públicos con la idea de reducir el tamaño del Gobierno.

Posteriormente -y durante los 3 años siguientes- el Consejo del Tesoro, que es la entidad responsable por la administración del Presupuesto de la nación, introdujo un programa denominado "Mayor Autoridad y Responsabilidad Ministerial", en el cual delegaba una mayor

²⁷ Para una revisión más detallada de los factores que incidieron en la poca efectividad de las reformas impulsadas en 1985, véase a Ingstrup, O. en " La Modernización de la Gestión Pública en Canadá". Corresponde a un capítulo del libro publicado por la DIPRES, op. cit.

cuota de autoridad y por lo tanto de responsabilidad a los diferentes departamentos. De esta manera, ellos podrían administrar sus propios asuntos de mejor manera y con un mayor grado de autonomía.

Esta última iniciativa también falló, dando origen a un sistema burocrático cada vez mayor. Según Ingstrup, "era demasiado difícil obtener suficiente autoridad, y no lo suficientemente fácil establecer lo que se consideraba como el necesario marco de responsabilidades".

En los últimos años, hay dos grandes iniciativas que apuntan a la modernización de la gestión pública: la primera es "Servicio Público 2000" y la otra es "Revisión de Programas o Mejorando el Gobierno".

El "Servicio Público 2000" es una iniciativa inspirada en el estudio de académicos universitarios quienes descubrieron el bajo estado de ánimo de los empleados públicos. Para poner remedio a este fenómeno, se formaron equipos de trabajo que tenían como objetivo realizar un análisis introspectivo, es decir, el Gobierno debía mirarse a sí mismo para poder elevar su moral. Los resultados de este plan todavía no son fáciles de medir. Sin embargo, y sin alejarnos más de nuestro tema, uno de los resultados que efectivamente produjo esta iniciativa fue el de dar un mayor grado de flexibilidad a la manera de administrar sus fondos a quienes son los encargados de gestar las políticas públicas. Para ello, entre otras cosas, se estableció el denominado "Presupuesto Unico Operativo para el Personal y Costos Operativos".

El "Plan de Revisión de Programas" apunta a los objetivos de mejoramiento en la gestión presupuestaria. Su origen data del año 1993. Se planteó la necesidad de revisar las políticas en todas las áreas gubernamentales y de realizar un análisis llamado de *eficiencia de la federación*, cuyo objetivo era evitar la superposición y duplicaciones entre los diferentes niveles de gobierno: federal, provincial y municipal. Uno de los aspectos claves de este programa fue solicitar a cada departamento que sean ellos quienes identifique la manera de reducir sus presupuestos.

Las principales reformas llevadas a cabo por Canadá se pueden agrupar en las siguientes, teniendo en cuenta que se enmarcan en el "Plan de Revisión de Programas".

- **Introducción de un sistema de Contabilidad Devengada**
- **Presupuesto para la totalidad del Gobierno con Reportes Financieros**, lo que significa incorporar a todos los departamentos, agencias y empresas, propias o controladas de algún modo por el gobierno federal. Respecto de los Reportes Financieros, se debe establecer uno que incorpore la deuda neta –definida como las obligaciones netas, las cuales deberán satisfacerse con ingresos futuros- del gobierno en su totalidad.
- **Establecimiento de Información Financiera Estratégica**: Refleja la importancia de distinguir entre capital físico y capital financiero. En la hoja del balance debe reportarse el capital financiero siempre, y bajo la modalidad de *Costo Histórico* o *Valor Realizable*

Esperado, mientras que el capital físico debe ser reportado como un gasto sólo cuando es adquirido.

- **Establecimiento de Planes Presupuestarios Multianuales**

III. Principales Características del Sistema Presupuestario Chileno

Por último, en esta tercera sección revisaremos brevemente las principales características de nuestro sistema presupuestario, de manera de tener una visión general respecto de los aspectos que deberíamos estudiar con mayor detención al momento de evaluar cualquier tipo de reforma conducente a mejorar la gestión presupuestaria chilena a la luz de la evidencia internacional.

Descripción del actual sistema presupuestario

Cobertura: Sector Público (Gobierno General sin entidades de educación superior más los Gobiernos Locales (municipalidades)).

Consta de 3 elementos:

i) Sistema presupuestario:

De responsabilidad de la DIPRES y Tesorería, incluye sólo al Gobierno Central, es decir, excluye a las municipalidades y entidades de educación superior. El proceso de formulación presupuestaria termina el 30 de septiembre de cada año cuando el proyecto es enviado al Congreso Nacional, quien dispone de un plazo de 60 días para despachar la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Incluye un Programa de Caja mensual, que fija los montos mensuales que el Tesoro puede transferir a los distintos organismos gubernamentales.

Informes de Ejecución Presupuestaria mensuales deben ser enviados a la DIPRES a más tardar los días 10 de cada mes para confeccionar informes que tienen incorporado una lógica de **flujo de caja**.

ii) Sistema de contabilidad:

Es de responsabilidad de la Contraloría General de la República. Este es un organismo autónomo encargado legalmente de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos públicos, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de estas entidades; llevar la contabilidad general de la Nación, y desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley.

Es un registro llevado sobre la base de principios contables de aceptación general, esto es basado en **flujos devengados** (no cuando los dineros efectivamente salen o entran a las arcas fiscales).

Los registros son llevados en forma descentralizada, mientras que la información consolidada se mantiene centralizada.

Incluye la información de la Ejecución Presupuestaria, permitiendo la actualización de cuentas por cobrar y por pagar para el Estado.

El sistema esta compuesto por los siguientes sub sistemas:

Ejecución Presupuestaria

Fondos

Cuentas Complementarias

Bienes

Deuda

Patrimonio y Gestión Económica

Cuentas de Orden

Cada organismo público debe enviar a Contraloría los siguientes informes en forma mensual dentro de los primeros 10 días de cada mes:

Informe Agregado de Variaciones de la Gestión Financiera, que incluye los datos de todas las entradas del libro de registro de cuentas incluyendo cuentas complementarias (que incluyen los movimientos de fondos fuera del presupuesto).

Informe Analítico de Variaciones de la Ejecución Presupuestaria, con información de la ejecución presupuestaria, copia que es exigida también por DIPRES para preparar sus informes trimestrales al Congreso Nacional.

Informe Analítico de la Deuda Pública, que contiene la información actualizada de la deuda pública interna y externa.

La Contraloría debe a su vez, preparar informes trimestrales del sector público, sector municipal, situación por partidas, estados analíticos de los mismos, informes de gestión financiera (semestral), etc.

iii) Sistema de Administración de Fondos:

De responsabilidad de la DIPRES y de la Tesorería. Todas las instituciones públicas del país están sujetas a un conjunto de normas sobre administración financiera, cuyo cuerpo más significativo se encuentra contenido en la Ley de Administración Financiera del Estado.

Esta Ley tiene como objetivo regular el proceso de formulación, ejecución y control presupuestario así como el sistema de contabilidad gubernamental.

Al interior del sector público, recogido por la anterior Ley, se pueden distinguir un conjunto de operaciones que afectan directamente los fondos de la Nación y sobre los cuales la autoridad económica- Ministerio de Hacienda, DIPRES, Servicio de Tesorerías y Contraloría General de la República-, tiene un directo control. Estas son las denominadas operaciones del tesoro Público, que abarcan los ingresos generales de la Nación, el endeudamiento neto del Fisco,

las transferencias directas de recursos fiscales a través de subsidios, el aporte al financiamiento de los servicios públicos, etc.

IV.- Comentarios Finales

Vistas las principales reformas llevadas a cabo por algunos países de la OCDE, surgen al menos dos preguntas que deberíamos ser capaces de responder luego de revisar parte de la experiencia internacional. *¿Fueron efectivamente los serios problemas fiscales registrados por estos países los responsables de gatillar las reformas a sus sistemas presupuestarios? Y, ¿si efectivamente son los problemas fiscales los que crean la necesidad de incorporar reformas a los sistemas presupuestarios de un país, entonces por qué Chile debe implementar estas reformas si no tiene problemas presupuestarios?*

La importancia de estas preguntas radica en que nuestro país está estudiando una serie de medidas que apuntan en la misma dirección, esto es, mejorar la gestión presupuestaria. Sin embargo, al parecer la gran diferencia radica en que las razones que nos motivan son distintas a las que tuvieron los países que hemos estudiado.

Las razones que impulsaron a la mayoría de los países desarrollados fueron las mismas: enfrentar un proceso de *Consolidación Fiscal* que les permitiera mantener un control macroeconómico sólido al reducir substancialmente los déficits fiscales crónicos mantenidos hasta comienzos de los 90'. Más aún, en los países de la Unión Europea se establecieron una serie de requisitos a quienes eventualmente iban a formar parte del Sistema Monetario Común. Entre ellos, destacaban dos indicadores de política fiscal a los cuales debían *converger* todos los países comprometidos. El primero era mantener un déficit público no superior al 3% del producto interno bruto, mientras que el segundo establecía un monto del volumen de la deuda pública no superior al 60% del PIB.

Sin duda nuestro país no ha suscrito ningún acuerdo en el cual deba asumir compromisos de consolidación fiscal como los llevados a cabo por los europeos; y sin embargo, muestra indicadores fiscales que son ejemplo para el resto de Latinoamérica.

Pues bien, si no fueron las causas que impulsaron a los países desarrollados las que motivan a realizar un proceso de Modernización de la Gestión Presupuestaria Fiscal en Chile, entonces deben haber otros factores que deberíamos considerar en el análisis.

Estos factores estuvieron presente -muchas veces- implícitamente en la mayor parte de las reformas impulsadas por los países estudiados. Lo importante es que nosotros los incorporemos en forma explícita.

Para efectos prácticos, se ha decidido agrupar en dos conjuntos a estos factores. La tipología de agrupación, además de obedecer a razones de orden, tiene como objetivo poder distinguir aquellos elementos que deben ser explícitamente reconocidos e incorporados por nuestro país en el proceso de reforma al sistema de gestión presupuestaria.

a) Mecanismo Macroeconómicos de Control de la Política Fiscal

Los agregados presupuestarios convencionalmente utilizados para evaluar la consistencia de la política fiscal con los objetivos macroeconómicos de un país, tales como el déficit fiscal-público o el ahorro público -por citar sólo algunos de los principales indicadores fiscales- son medidas de control ex-post de la operación financiera del sector público en un periodo de tiempo dado. Por lo tanto, se hace indispensable establecer mecanismos alternativos y complementarios a ellos que permitan generar un sistema de control ex-ante a la política fiscal. Además, los objetivos macroeconómicos *per-sé* no nos aseguran estar optimizando la asignación de los recursos públicos. Un país puede presentar un cuadro fiscal sano, con un presupuesto superavitario y con un bajo nivel de gasto público, pero surge la pregunta: ¿es esta asignación de recursos implícita en el presupuesto la óptima? o, con los mismos recursos, ¿podría haber una asignación Pareto-Superior?. Evidentemente mantener un presupuesto equilibrado y mantener un nivel de gasto público *razonable* en ningún caso nos dan por sí solos una respuesta a las anteriores interrogantes. Por lo tanto, se requiere de otros factores -de corte microeconómico- que nos permitan dar una respuesta a estas preguntas.

b) Mecanismo Microeconómicos de Control de la Política Fiscal

Como se dijo al principio, muchos aspectos de la política fiscal se determinan en el Presupuesto de la Nación. Por lo tanto, desarrollar mecanismos que permitan asignar y hacer uso eficiente de los recursos públicos, permitirán mantener un control más estrecho de la ejecución presupuestaria en un marco de equilibrios macroeconómicos que permitan un crecimiento estable y sostenido en el tiempo.

Evaluar correctamente los recursos involucrados en el presupuesto requiere incorporar una serie de cambios en la **contabilidad gubernamental**, en la **flexibilidad que debe tener el presupuesto**, en la **manera de evaluar los activos y pasivos del sector público**, en **evaluar con criterio de largo plazo los efectos de las diferentes asignaciones de recursos involucradas en el presupuesto**, así como en mejorar la **medición del desempeño -Accountability for performance-** del sector público.

Todos estos factores, muchos de ellos implícitos en las reformas realizadas por muchos países desarrollados, son claves al momento de converger a un presupuesto que optimice la asignación de los cada vez más escasos recursos con que cuenta una Nación.

V.- Referencias Bibliográficas

Commander, S., H.R. Davvodi y U.J. Lee, "The causes and consequences of government for growth and well-being", Banco Mundial, 1997. (*)

Commonwealth of Australia, Department of Finance and Administration. "Exposure Draft: Specification of Outcomes and outputs". October 1997.

Commonwealth of Australia, NSW Treasury. "Excellence in Financial Management: Budget Sector Reform". June 1993.

Efford, D.: "The case for Accrual Recording in the IMF's Government Finance Statistics System.". IMF Working Paper 96/73. 1996 (*)

Financial Statements of the Government of New Zealand, 1997.

International Federation of Accountants, Public Sector Committee. "Guideline for Governmental Financial Reporting". Exposure Draft, 1998.(*)

McCallum, B.: "Are Bond Financed Deficits Inflationary?", JPE, febrero de 1984.(*)

Norman, R.: "Accounting for Government", Cases in Public Sector Innovation. Victoria University of Wellington. (*)

OECD, PUMA. Occasional Papers. "Accounting for what? : The Value of Accrual Accounting to the Public Sector". 1993.(*)

-----"World development Report. The State in a changing world", World Bank, 1997. (*)

----- "A Survey of Budgeting Developments". Presented at the Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, May 1998. (*)

-----"A Survey of Budgeting Developments". Presented at the Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, June 1997.(*)

-----"Best Practice Guidelines for user charging for Government Services". Presented at the Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, June 1997.(*)

-----"Modern Financial Management Practices". Presented at the Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, May 1998.

-----"Public Management Reform and Economic and Social Development". Draft, 1998.

-----“Public Management Reform and Economic and Social Development”. 1998.

-----“Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom”. (*)

-----Public Sector Committee. “Perspectives on Accrual Accounting”. Occasional Paper 3, May 1997.

-----Public Sector Committee. “Elements of the Financial Statements of National Governments”. July 1993.

Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), “Historical Statistics 1960-1989”, varias ediciones. (*)

PUMA/SBO(97)3: “Survey of Recent Budgetary Developments”, Meeting of Senior Budget Officials, 18th Annual Meeting, Paris, junio de 1997. (*)

PUMA/SBO(98)9: “Public Management Reform and Economic and Social Development”, 1998.

Roubini, N y J. Sachs, “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, National Economic Bureau of Economic Research Working Paper 2682, 1988. (*)

Roubini, N. y J. Sachs, “Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economics”, Economic Policy, N° 8, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., abril de 1989. (*)

Schic, A.: “Why most developing countries should not try New Zealand's reforms”. The World Bank Observer, Vol 13 n°1 February 1998 (123-31). (*)

Scott, G., Ball, D.: “New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States”

Shand, D.: (IMF, Fiscal Affairs Department) “International Developments in Public Sector Financial Management”. Presented at the Australian Treasury Officers Conference, November 1997. (*)

Shand, D.: (IMF, Fiscal Affairs Department) “Budgetary Reforms in OECD member Countries”. Presented at the Public Finance Meeting, University of Córdoba, Argentina, 1997. (*)

Shand, D.: “¿Estamos reinventando el Gobierno?” Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Experiencia para Chile. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda-Chile, 1996. (*)

Slemrod, J.: “What do cross-country studies teach us about government involvement, prosperity, and economic growth? ”, Brookings Papers on Economic Activity, 1995. (*)

United States Senate. "The Congressional Budget Process, an Explanation". Committee on the Budget, December 1996.

UK. "Resource Accounting and Budgeting, a Short Guide to the Financial Reforms". January 1998.

UK. "Output and Performance Analysis Guidance". December 1997

UK "Resource Accounting and Budgeting in Government: The White Paper Proposals". April 1996.

UK, House of Commons, Committee of Public Accounts. "Ninth Report: Resource Accounting and Proposals for a Resource-based System of Supply". December 1996.

UK. "Better Accounting for the Taxpayer's Money: The Government's Proposals: Resource Accounting and Budgeting in Government". July 1995.

UK. "The Civil Service, Taking Forward Continuity and Change." 1995

UK. "Better Accounting for the Taxpayer's Money, the Government's Proposals: Resource Accounting and Budgeting in Government". 1995

Rosende, F.: "Política Cambiaria y Estabilidad Económica: La alternativa de las zonas de intervención", Estudios Públicos, N°48, primavera de 1992.(*)

Wagner, A. H.: "Finanzwissenschaft", Vol. I y II, 1877.(*)

(*). Bibliografía revisada. El resto está en proceso de revisión y de incorporación al análisis.

ANEXOS COMPLEMENTARIOS

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO (*)
PAISES SELECCIONADOS
(%PIB)

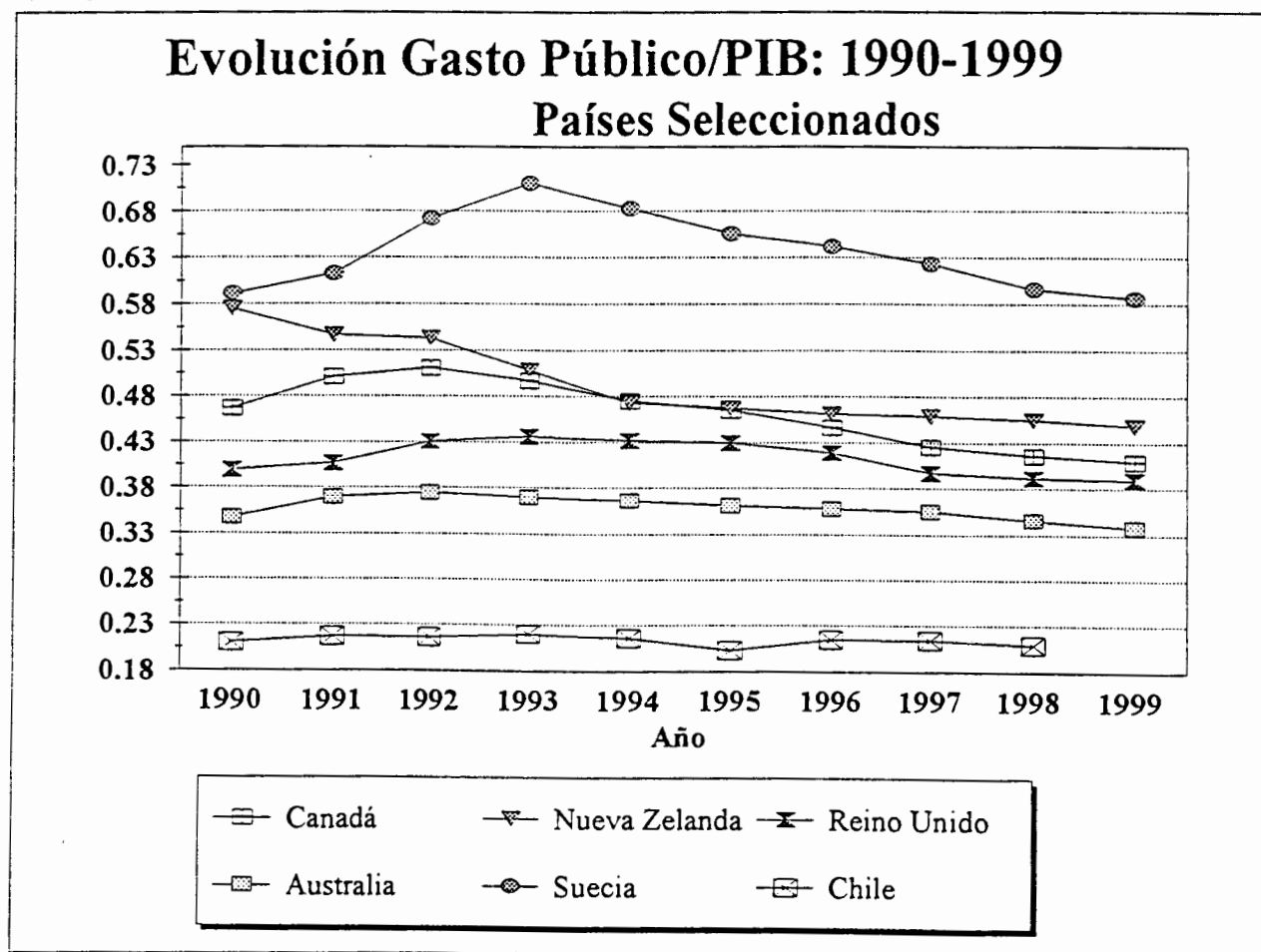
Año	Canadá	Nueva Zelandia	Reino Unido	Australia	Suecia	Chile (**)
1990	46.7%	57.5%	39.9%	34.8%	59.1%	21.0%
1991	50.1%	54.6%	40.7%	37.0%	61.3%	21.7%
1992	51.1%	54.3%	43.1%	37.5%	67.2%	21.6%
1993	49.7%	50.8%	43.6%	37.0%	71.0%	22.0%
1994	47.5%	47.3%	43.2%	36.7%	68.3%	21.6%
1995	46.5%	46.8%	43.0%	36.2%	65.6%	20.3%
1996	44.7%	46.1%	41.9%	35.8%	64.2%	21.5%
1997	42.6%	45.9%	39.7%	35.5%	62.3%	21.4%
1998 (***)	41.6%	45.5%	39.2%	34.6%	59.6%	20.9%
1999 (***)	41.0%	44.9%	39.0%	33.8%	58.6%	nd
STD	3.4%	4.3%	1.7%	1.1%	4.0%	0.5%
AVERAGE	46.2%	49.4%	41.3%	35.9%	63.7%	21.3%

(*) General Government total outlays: Current outlays plus net capital outlays

OECD Economic Outlook , june 1998.

(**) Gasto del Gobierno Central. Estadísticas Finanzas Públicas, marzo 1998. DIPRES

(***) Projections OECD



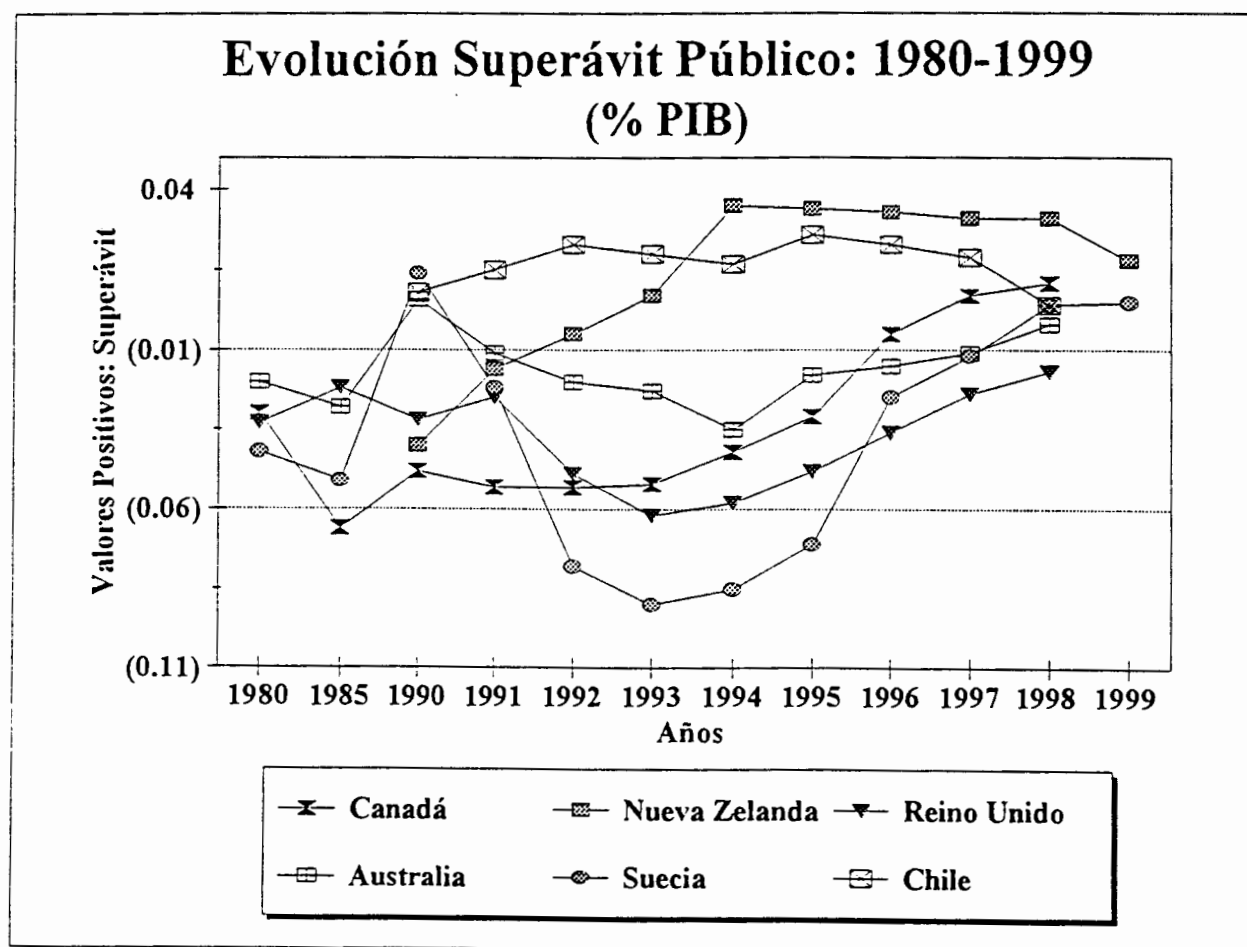
EVOLUCION DEL SUPERAVIT PUBLICO (*)
PAISES SELECCIONADOS
 (% PIB)

Año	Canada	Nueva Zelanda	Reino Unido	Australia	Suecia	Chile (**)
1980	-3.0%	nd	-3.3%	-2.0%	-4.2%	---
1985	-6.6%	nd	-2.2%	-2.8%	-5.1%	---
1990	-4.8%	-4.0%	-3.2%	0.6%	1.4%	0.8%
1991	-5.3%	-1.6%	-2.5%	-1.1%	-2.2%	1.5%
1992	-5.3%	-0.5%	-4.9%	-2.0%	-7.8%	2.3%
1993	-5.2%	0.7%	-6.2%	-2.3%	-9.0%	2.0%
1994	-4.2%	3.5%	-5.8%	-3.5%	-8.5%	1.7%
1995	-3.1%	3.4%	-4.8%	-1.8%	-7.1%	2.6%
1996	-0.5%	3.3%	-3.6%	-1.5%	-2.5%	2.3%
1997	0.7%	3.1%	-2.4%	-1.1%	-1.2%	1.9%
1998 (***)	1.1%	3.1%	-1.7%	-0.2%	0.4%	0.4%
1999 (***)	nd	1.8%	nd	nd	0.5%	nd
STD	2.5%	2.5%	1.4%	1.1%	3.6%	0.7%
AVERAGE	-3.3%	1.3%	-3.7%	-1.6%	-3.8%	1.7%

(*) General Government Structural Balance (% of potential GDP)

(**) Superávit Global del Gobierno Central

(***) Projections OECD



Marzo de 1999
(Versión Preliminar)

Rodolfo Sepúlveda A. - Hugo Zuñiga P.

Dirección de Presupuestos

A.- INTRODUCCIÓN

1.- El proceso de modernización del Estado que está llevando a cabo el Gobierno implica un mayor grado de descentralización y autonomía de las decisiones en las entidades del sector público. Ello evidentemente conlleva la necesidad de evaluar cambios y readecuaciones en el actual sistema de administración financiera. En lo concerniente a la gestión presupuestaria el proceso implica ***"en lo esencial mejorar los incentivos para la toma de decisiones descentralizadas por los servicios públicos, sobre la base de una discusión mucho mas transparente respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de dichas entidades, y con márgenes de flexibilidad mucho mayores en el manejo de sus activos físicos, recursos financieros y recursos humanos"*** ^{1/}

2.- La Dirección de Presupuestos, consciente de su ineludible responsabilidad en la materia, ha tomado la iniciativa durante el presente año, comprometiéndose a desarrollar la primera fase de un proyecto destinado a modernizar la gestión presupuestaria.

3.- El proyecto busca impulsar, entre otras materias, la definición de un procedimiento de formulación y control presupuestario sobre una base devengada, una programación presupuestaria plurianual especialmente para las inversiones, el control efectivo de los compromisos y obligaciones futuras, mecanismos para una gestión eficiente de activos y pasivos, definición de ámbitos de mayor autonomía e incorporación de la evaluación de resultados en la gestión presupuestaria.

4.- En el presente documento, se dan a conocer los elementos recopilados por un grupo de trabajo a fines del año 1998, en materia de administración financiera y en particular de contabilidad y gestión presupuestaria. Así mismo, dada su relación con el tema, complementariamente se incluye como Anexo de este documento las conclusiones y recomendaciones del estudio preliminar efectuado por la DIPRES y la Contraloría General de la República, en el mes de Febrero del presente año, referente a la percepción y desarrollo alcanzado con los sistemas de información en el ámbito del sector público.

^{1/} "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1999". Presentación del Director de Presupuestos a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional. Octubre 1998.

B.- FUNDAMENTOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

5.- En el documento "Administración Financiera el Estado" preparado por la DIPRES en el año 1978, al referirse a las causas que motivaron la dictación del decreto ley 1263 de 1975, entre otros aspectos señala:

a) Dadas las numerosas imperfecciones que presentaba el antiguo esquema de administración financiera se plantea la necesidad de sistematizar este proceso bajo una nueva concepción, mas ágil, y de acuerdo a las necesidades que en términos de toma de decisiones, este sistema está llamado a satisfacer.

b) Los principios básicos de la nueva concepción están sustentados en:

b.1 Universalidad. El marco de aplicabilidad comprende a todas las instituciones del sector público, y cada uno de los subsistemas debe estar guiado por un criterio central que haga posible, vía agregaciones sucesivas, la consolidación financiera del Estado.

b.2 Unidad. Eliminación de todo tipo de mecanismo de excepción que signifique afectación de ingresos, destinado a lograr una adecuada y racional asignación de los recursos financieros globales del Estado

b.3 Flexibilidad. Eliminar las trabas de tipo legal que rigidizan la administración financiera. En el caso del presupuesto, por ser una previsión, debe tener los grados de libertad para ajustarse a las contingencias del devenir económico

b.4 Programación. El presupuesto como el programa financiero, deben estar sujetos a los lineamientos fundamentales establecidos en el sistema de planificación nacional.

c) El cuerpo legal está destinado a satisfacer necesidades en los siguientes términos:

c.1 Reunir en un cuerpo legal único todas las disposiciones de carácter financiero.

c.2 Establecer una definición clara del concepto y ámbito que abarca la administración financiera del Estado.

c.3 Establecer un manejo unitario de los recursos financieros del Estado.

c.4 Incluir a todos los organismos del sector público, sin excepciones.

c.5 Posibilitar la **concentración de las decisiones** de carácter global y sectorial - en términos de la asignación de recursos - y, una **descentralización en la operatoria de los programas** y proyectos específicos

c.6 Agilizar los mecanismos para la recaudación y pagos públicos de modo que se pueda conseguir una **descentralización del movimiento de caja**.

c.7 Establecer un **sistema único de contabilidad gubernamental**, que permita entregar una información mas útil, confiable y oportuna, que facilite realmente la toma de decisiones a nivel de las **autoridades económicas del Estado**.

c.8 Vigorizar el **control financiero**, fijando las pautas para hacerlo mas **expedito y oportuno**.

C.- SITUACIÓN ACTUAL

C.1 SISTEMA DE CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN (SCGN)

6.- El SCGN es responsabilidad de la Contraloría General de la República - CGR (DL 1263, art. 65). Es una función de rango constitucional que realiza en forma conjunta la CGR y los Servicios e Instituciones públicas. La CGR establece los principios, normas y procedimientos técnicos, y las entidades (servicios e instituciones) tienen la responsabilidad del diseño y operación del sistema contable.

7.- Está concebido sobre la base de los principios contables de general aceptación- PCGA - dentro de los cuales los principales, en la perspectiva de este documento, son: **dualidad económica, costo como base de valuación y devengado**. Por lo tanto, el SCGN es absolutamente consistente con los sistemas contables utilizados normalmente por el sector privado. La diferencia del SCGN con la contabilidad privada no esta en su concepción, sino que ella se da mas bien en su aplicación, por la diversidad en los fines de las entidades privadas y públicas.

8.- Entre las características particulares del SCGN deben destacarse:

a) **La integración del SCGN con el Sistema Presupuestario**. Esta integración se realiza por intermedio de la incorporación del clasificador presupuestario al plan de cuentas del SCGN. Ello se concreta, incorporando las cuentas de ingreso presupuestario dentro del grupo de cuentas por cobrar de la contabilidad y las cuentas de gastos presupuestarios en las cuentas por pagar de la contabilidad, contabilizandose en ellas las respectivas transacciones que las generan, al momento que se materializan (devengan).

b) Es de aplicación obligatoria para las entidades del gobierno general (gobierno central y municipalidades). Esta obligatoriedad se sustenta en el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Específicamente el SCGN funciona sobre la base de una descentralización de los registros a nivel de los entes públicos y una centralización de la información global en estados contables consolidados ^{2/}. En tal contexto a la CGR le corresponde ejercer un rol fundamentalmente normativo y consolidador de la información contable generada por las entidades públicas. En cumplimiento de ello los: principios, normas y procedimientos, y plan de cuentas, están claramente especificados por la CGR (Oficios CGR N1s 6856/92, 356/93 y 5647/93). Le corresponde a la CGR elaborar estados consolidados de: i) la situación presupuestaria, ii) la situación financiera y iii) la situación patrimonial (DL1263, art. 69).

c) El sistema contempla un grupo de cuentas especiales denominadas “cuentas complementarias”, En estas cuentas se contabilizan todas aquellas operaciones que implican variaciones de fondos que no afecten la ejecución presupuestaria al momento de su ocurrencia, como asimismo, las que se registran en las cuentas de ejecución presupuestaria como percibidas o pagadas sin que se origine una recepción o entrega efectiva de fondos. El movimiento de las cuentas complementarias permite facilitar la conciliación de fondos y determinar el efecto en la composición de los saldos disponibles, tanto al nivel de las entidades públicas como del conjunto de entes que conforman la cobertura de consolidación.

9.- El sistema está conformado por los siguientes módulos: Ejecución Presupuestaria, Fondos, Bienes, Deuda, Patrimonio y Gestión Económica (Ingresos y Gastos de Gestión), y Cuentas de Orden.

10.- Al igual que en la contabilidad privada, las operaciones que reflejen eventuales responsabilidades o derechos por compromisos y garantías, mientras no se den ciertas condiciones de cambio en la composición de los recursos y obligaciones del Estado, se registran en **Cuentas de Orden**, situación que permite en una primera aproximación crear mecanismos relativos a compromisos o derechos en materias como: operaciones de leasing, bono de reconocimiento, garantías previsionales y por concesiones, inciso 21 art. 61 de la Ley de Presupuestos, etc. Los requerimientos de información adicional y/o detalles requieren de registros auxiliares, consistentes con el sistema general.

11.- Para cumplir sus funciones de consolidación y control, la CGR solicita tres informes de periodicidad mensual con desfase máximo de 20 días - el informe agregado general, el informe analítico presupuestario y el informe analítico de la deuda:

^{2/} El SCGM debe ser integral y aplicable a todos los organismos del sector público. Además debe ser uniforme en cuanto a los principios, normas, procedimientos, plan cuentas, estados e informes financieros (DL 1263, art.64).

- **Informe Agregado de Variaciones de la Gestión Financiera.** Este informe contiene los datos (débitos, créditos y saldos) de las cuentas que registran movimiento en el periodo en informe.
- **Informe Analítico de Variaciones de la Ejecución Presupuestaria.** Este informe contiene los datos de la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos, a nivel del efectivo y devengado, hasta el último nivel de detalle contemplado en el clasificador presupuestario que establece anualmente el Ministerio de Hacienda.

Copia de los informes individualizados son exigidos por la DIPRES para cumplir con la supervisión y control de la ejecución presupuestaria, así como para informar trimestralmente al Congreso Nacional acerca del comportamiento del presupuesto nacional durante el periodo ^{3/}.

- **Informe Analítico de la Deuda Pública.** Contiene los datos de la deuda pública interna y externa, directa e indirecta, respecto de aquellos entes que consultan los conceptos de endeudamiento y/o servicio de la deuda pública en los presupuestos institucionales. La DIPRES no requiere este tipo de reporte.

12.- Dada la lógica de integración entre el SCGN y el Sistema Presupuestario, la información para las etapas del devengado y el efectivo se obtiene de manera directa desde las cuentas de ejecución presupuestaria. El SCGN contempla además el registro de las etapas presupuestarias previas de la Pre-Obligación y Obligación, esta última reflejada en las cuentas de orden.

13.- El SCGN contempla salidas de información estructuradas a nivel institucional, tales como: Balance de Comprobación y Saldos; Estado de Situación Presupuestaria; Balance General; Estado de Resultados; Estado de Flujo de Caja para cumplir adecuadamente con lo señalado en el art. 68 del DL 1263 ("los servicios públicos deberán elaborar al 31 de diciembre de cada año, un Balance de Ingresos y Gastos, y un Estado de Situación Financiera, cuando corresponda. Dichos documentos deben ser enviados a la CGR y a la Dipres").

14.- Las salidas consolidadas más importantes del sistema a nivel sectorial y nacional provistas por la CGR, son las siguientes:

- Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público (Trimestral)
- Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Municipal (Trimestral) ^{4/}

³ En conformidad al art. 22 de la Ley de Presupuestos.

⁴ Respecto de los informes del sector municipal, es importante consignar que adolecen de serios problemas para completar la cobertura de información en forma oportuna, los que se solucionan con un desfase de 9 meses aproximadamente.

- Estados de la Situación Presupuestaria por Partidas (Trimestral)
- Estados Analíticos Consolidados de la Situación Presupuestaria del Sector Público (Trimestral).
- Estados Analíticos Consolidados de la Situación Presupuestaria del Sector Municipal (Trimestral)
- Estado Analítico General de la Situación Presupuestaria del Sector Público (Semestral y Anual)
- Estado Analítico General de la Situación Presupuestaria del Sector Municipal (Anual)
- Estado de Situación Patrimonial del Sector Público (Anual)
- Estado de Situación Patrimonial del Sector Municipal (Anual)
- Informe de la Gestión Financiera del Estado (Semestral y Anual). Este informe contiene diversos estados sobre la situación financiera, presupuestaria y patrimonial de los sectores público, municipal, entidades de educación superior del Estado y empresas públicas.
- Informes especiales para Mideplan, Dipres, Banco Central - Depto. de Cuentas Nacionales, BID y PNUD.

C.2 SISTEMA PRESUPUESTARIO

15.- El título II del DL 1263. señala los siguientes puntos relevantes en el contexto de este documento, en relación al Sistema Presupuestario (SP):

a) (art. 15°) La DIPRES es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, y regular y supervisar la ejecución del gasto público- esto último sin perjuicio de las atribuciones de la CGR.

b) (art. 9°) El SP estará constituido por un **programa financiero** a tres o más años plazo y un **presupuesto** para el ejercicio del año.

c) (art. 10°) El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público... El programa financiero constituirá un documento interno de la DIPRES

d) (art.11°) El presupuesto del sector público. consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado.

e) (art. 17°) El cálculo de **entradas** del presupuesto debe contener una proyección del rendimiento del sistema de ingresos públicos, agrupados por conceptos significativos
(art.18°) Se considerará (también) ingreso presupuestario la estimación del valor de las colocaciones de empréstitos u otros títulos de crédito que se autoricen en la ley de presupuesto ... Contraída una obligación de crédito, solamente debe incorporarse como ingreso presupuestario la cantidad que corresponda a la parte del crédito cuya utilización vaya a efectuarse en el curso del ejercicio.

f) (art. 19°) Los **presupuestos de gastos** son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los **egresos y compromisos públicos**. Se entenderá por **egreso público** los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario....(art. 24°). Los compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre de cada año serán cancelados con cargo al nuevo presupuesto, en las condiciones que se fijen anualmente por decreto supremo. ..(art. 19° bis) Los contratos de estudios y ejecución de obras, podrán celebrarse para que sean cumplidos o pagados en mayor tiempo que el del año presupuestario o con posterioridad al término del respectivo ejercicio. En estos casos, podrán efectuarse en el año presupuestario vigente, imputaciones parciales de fondos. El servicio público correspondiente sólo responderá de las inversiones hasta la concurrencia de los fondos que se consulten para estos efectos en cada año, en el respectivo presupuesto.

g) (art. 16°) Las **clasificaciones presupuestarias** deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público. Las clasificaciones del presupuesto se determinarán por decreto supremo....y las dudas respecto a imputaciones serán resueltas en definitiva por la DIPRES.

h) (art. 13°) La elaboración, tanto del programa financiero como del presupuesto del sector público, se regirá por un **calendario de formulación**. El Ministerio de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario.

i) (art. 14°) El presupuesto deberá quedar **totalmente tramitado a más tardar el 1° de diciembre del año anterior a su vigencia**.

j) (art. 22°) La DIPRES propondrá al Ministerio de Hacienda, un **programa de ejecución del presupuesto** en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia.

k) (art. 23°) En conformidad al programa de ejecución elaborado de acuerdo al artículo 22 se pondrán fondos a disposición de cada Servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante el **Programa de Caja Mensual**...

16.- A diferencia de la contabilidad, no existen principios y conceptualizaciones presupuestarias que impliquen el establecimiento de una sistematización formal de las normas y procedimientos a utilizar durante el proceso presupuestario del sector público, por lo que la visión del sistema presupuestario que se presenta a continuación, corresponde a una aproximación elaborada a partir de las experiencias de los distintos sectores:

a).- Una característica que se destaca durante todas las etapas del proceso presupuestario es su manejo centralizado en lo global y descentralizado en los detalles. Al respecto, la exigencia de mantener los equilibrios macroeconómicos pareciera ser la condición que determina tal característica.

b).- En la fase de formulación presupuestaria todas las actividades se desarrollan bajo la conducción centralizada del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. Solo en la actividad de elaboración de los anteproyectos de presupuestos se desplaza la actividad hacia los organismos, quienes sin embargo deben sujetarse a las directrices y marcos financieros comunicados por la Dirección de Presupuestos.

c).- Al no tener presupuestos por objetivos, con el presupuesto financiero tradicional es difícil evitar el riesgo de caer en criterios incrementalistas en la asignación de recursos, versus reasignación.

d).- En la etapa de ejecución, se observa también un manejo centralizado por parte de la Dirección de Presupuestos, a través de autorizaciones previas, programa de caja para asignación global de los recursos contemplados en la partida Tesoro Público y otras normas dictadas para la ejecución presupuestaria. Sin embargo, a nivel de detalle los organismos públicos actúan en forma descentralizada, con la sola obligación de mantenerse dentro de los márgenes aprobados en el presupuesto.

e).- Tanto el seguimiento como el control son ejercidos en forma centralizada a nivel global y descentralizado a nivel de detalle, quedando el control del cumplimiento de metas y objetivos radicado en las propias instituciones. El gestor del gasto está acostumbrado a recibir recursos a cambio de que se "confíe" en su gestión, y se muestra reacio a que le controlen el cumplimiento de objetivos y tiende a que el seguimiento se lleve a cabo sobre la base del volumen de recursos financieros utilizados, evitando la rendición de cuentas en términos de realizaciones físicas o cumplimiento de metas, y no en términos de resultados y cumplimiento de objetivos.

f).- El control de la Dirección de Presupuestos está orientado más bien a que la ejecución se desarrolle dentro del marco de la política económica general y en forma consistente con los objetivos macroeconómicos, con el fin de mantener la disciplina fiscal agregada.

g).- Para la elaboración de los distintos informes y análisis que deben efectuar los sectores durante el proceso presupuestario, se utiliza información de la ley de presupuestos, actualizaciones de la ley, información generada por los propios sectores, y parte de la información contable proporcionada por el SCGN.

Esta última información corresponde fundamentalmente al registro de los ingresos y gastos efectivos contenidos en los informes agregados y analíticos de la ejecución presupuestaria, enviados por los servicios e instituciones a la Contraloría General de la República, con copia a la DIPRES.

D.- DIAGNÓSTICO

17.- Del análisis efectuado en relación al funcionamiento e interacción entre los sistemas de contabilidad y presupuestario vigentes descritos en el punto anterior, se concluye la existencia de las siguientes deficiencias:

a.- Proceso presupuestario sustentado fundamentalmente en base a efectivo.

b.- Problemas para controlar por parte de la Dipres, el nivel de los compromisos para los periodos presupuestarios futuros.

c.- Escaso desarrollo de la función estudios presupuestarios en Dipres.

d.- Conocimiento parcial en Dipres, de la información que proporciona el SCGN.

e.- Necesidad de una mayor coordinación entre la Dipres y la Contraloría.

f.- Dificultades en el nivel central, para evaluar la eficiencia de la gestión institucional y por programas en las entidades públicas.

18.- A continuación se señala para cada una de las deficiencias indicadas en el punto anterior, las situaciones problemáticas más importantes que las avalan:

a.- Proceso presupuestario sustentado fundamentalmente en base a afectivo.

a.1.- La Dipres ha estructurado un sistema de control de la ejecución presupuestaria basado en el movimiento efectivo y orientado fundamentalmente a controlar la caja (el instrumento más importante de control es el programa de caja). La información de compromisos es necesario solicitarla a las propias instituciones. De hecho, salvo excepciones, no se utiliza la información en base devengada y con anterioridad a 1990 se desechó la utilización de la información de las etapas previas (Pre-Obligación y Obligación), las que inicialmente fueron entregadas por el SCGN.

a.2.- Los sistemas de control presupuestario, son débiles y tardíos. Eventualmente se puede devengar más allá del presupuesto (de hecho se producen al cierre del ejercicio presupuestario, devengamientos de gastos por sobre el presupuesto actualizado) y la legalidad vigente es sobrepasada en la práctica al consolidarse en el tiempo tales situaciones anómalas.

b.- Problemas para controlar el nivel de los compromisos para los períodos presupuestarios futuros.

b.1.- El sistema presupuestario no está estructurado con una visión de mediano plazo, con lo que se dificulta el control de los compromisos para períodos futuros. A pesar de que el sistema presupuestario contempla un programa financiero de mediano plazo, en la práctica está fuertemente estructurado sobre la base del ciclo anual (no existen presupuestos plurianuales y el programa financiero no se formaliza), y por ello la solución al problema del control de los compromisos para períodos futuros (que ha ido en aumento en los últimos años), se ha canalizado caso a caso por la vía del aumento de las restricciones respecto de las posibilidades de comprometer recursos para dichos períodos (ej. artículos 6º y 11º de la Ley de Presupuestos).

b.2.- No existe un sistema de información centralizado que permita: i) en forma ex-ante a la concreción de los compromisos para períodos futuros, controlar su adecuación a las actuales restricciones y ii) entregar en forma permanente información respecto del nivel que alcanzan los compromisos en los períodos futuros, tanto los de carácter legal como los de carácter contractual.

c.- Escaso desarrollo de la función estudios presupuestarios en Dipres:

c.1.- Escaso desarrollo en materia presupuestaria desde el DL 1263 de 1975, acompañado de la implantación parcial de los criterios técnicos previstos en dicho cuerpo legal.

c.2.- Desconocimiento de los avances en materia presupuestaria existentes en otros países, mundo académico y organismos internacionales.

c.3.- No existe capacitación en materia presupuestaria y de administración financiera en general, para los analistas de la Dipres. Su formación depende de la unidad a que fue asignado, del tipo de problemas que se le van presentando en su trabajo y del eventual traspaso de experiencia de las jefaturas.

c.4.- No existe una "filosofía presupuestaria institucional" que anticipe los diversos problemas y que las orienten. Las soluciones son caso a caso y generalmente de urgencia, a medida que los problemas se presentan, consecuencia de lo cual en algunas oportunidades se realizan por agregación y se presentan inconsistencias entre ellas.

c.5.- Existencia de distintas soluciones e interpretaciones al interior de Dipres, respecto de los mismos problemas presupuestarios.

c.6.- El clasificador presupuestario se ha ido modificando por agregación y en algunos casos para solucionar problemas específicos, con lo que presenta inconsistencias, dificultando su uso como instrumento analítico sectorial.

c.7.- El artículo 19 del DL 1263 de 1975 establece que el *presupuesto de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos*. Sin embargo, la formulación y análisis de la ejecución realizado por la Dipres esta basada fundamentalmente en el efectivo.

d.- Conocimiento parcial en Dipres, del SCGN.

d.1.- La información provista por el SCGN es utilizada muy parcialmente en el análisis presupuestario en Dipres.

d.2.- No se tiene por parte de Dipres, una visión clara del nivel de aplicación del SCG y grado de desarrollo de los sistemas contables en las entidades públicas.

e.- Necesidad de una mayor coordinación entre la Dipres y la Contraloría:

e.1.- Existen decisiones de carácter presupuestario que afectan el sistema contable y no son concordadas previamente con la Contraloría (art. 61 y 71 Ley de Presupuestos).

e.2.- Se dan soluciones presupuestarias a través del clasificador de ingresos y gastos a operaciones cuyo registro ya está contemplado por el sistema contable.

e.3.- Duplicidad en la preparación de datos debido a la existencia de dos bases de datos independientes que se alimentan de los mismos informes provistos por las entidades. La demanda en forma y contenido diferente a la generada por la CGR, no constituye un factor que justifique la situación señalada, considerando los avances existentes en el campo de la tecnología informática.

e.4.- Reiterados rechazos por parte de la Contraloría respecto de ciertas modificaciones presupuestarias efectuadas por la Dipres (incorporación saldo inicial de caja)

e.5.- Existen dictámenes de la Contraloría (especialmente en materia de remuneraciones) que tienen efecto presupuestario y no son concordadas previamente con Dipres

f.- Dificultades en el nivel central, para evaluar la eficiencia de la gestión institucional y por programas en las entidades públicas.

f.1.- La implementación exitosa de un sistema de asignación de recursos por objetivos y medición de resultados en la gestión de los servicios públicos, requiere entre otros que dicho sistema se encuentre integrado al sistema presupuestario y contable. El sistema presupuestario vigente, así como el SCGN no han sido concebidos para medir resultados y asignar recursos por objetivos. A modo de ejemplo, se dá el caso de programas institucionales importantes que son identificados globalmente.

f.2.- Insuficiente incorporación del análisis por resultados al sistema presupuestario vigente. El mayor énfasis que, de acuerdo a las políticas de modernización del Estado de los últimos años, se está dando a la referida asignación de recursos por objetivos y medición de resultados en la gestión de los servicios públicos, se ha desarrollado en forma paralela a los sistemas presupuestario y contable vigentes, y no ha ido acompañada de las necesarias readecuaciones y complementaciones en dichos sistemas. Ello ha producido un desvinculación entre los referidos sistemas y el proceso de asignación de recursos por objetivo y medición de resultados, entorpeciendo el desarrollo de este último.

E.- PROPOSICIONES

19.-Consistentemente con las deficiencias señaladas en el diagnóstico anterior, en lo que sigue se señala para cada una de ellas, proposiciones de distintas líneas de acción a desarrollar durante 1999:

a.- Proceso presupuestario sustentado fundamentalmente en base a efectivo.

a.1.- Evaluar la incorporación, para efectos del trabajo presupuestario, de las etapas previas al gasto efectivo contempladas en el SCGN (Devengado, Obligación y Pre-Obligación) . Para ello es necesario concordar con la CGR la ampliación en la recopilación sistemática de la información de las etapas de la Obligación y eventualmente de la Pre-Obligación, y definir el alcance práctico de estos conceptos para los rubros relevantes a controlar.

a.2.- Evaluar la conveniencia de incorporar como instrumento de gestión presupuestaria, programas de ejecución presupuestaria institucionales, para ciertos rubros, sobre la base del devengado. Al respecto es preciso señalar que en ciertos rubros la institución puede comprometer todo su presupuesto (para lo que no necesita autorización previa de la Dipres) al inicio del período.

b.- Problemas para controlar el nivel de los compromisos para los períodos presupuestarios futuros.

b.1.- Definir los requerimientos necesarios para que con la CGR establezca un sistema de información complementario al SCGN, que permita el registro y control de los compromisos para los períodos futuros, así como su confrontación ex-ante con las autorizaciones respectivas.

b.2.- Evaluar la implementación de presupuestos plurianuales para ciertos rubros del presupuesto. Se podría considerar inicialmente solo presupuestos plurianuales de inversiones.

c.- Desarrollo de la función estudios presupuestarios en Dipres

c.1.- Fortalecer en Dipres a partir de 1999 el desarrollo de la función estudios presupuestarios, elaborando un documento de evaluación del sistema presupuestario vigente, durante el primer semestre de dicho año. El proceso de elaboración del referido documento debería contemplar la participación de todos los sectores de la Dipres, con el objeto de incorporar la experiencia acumulada de cada uno de ellos, así como propender a su divulgación en forma paralela a su confección.

d.- Conocimiento parcial en Dipres, del SCGN.

d.1.- Reeditar durante el primer semestre de 1999, el curso de contabilidad gubernamental preparado por la CGR para la Dipres y dictado en mayo de 1998.

De acuerdo a la experiencia observada del referido curso, esta nueva versión debería estar mas orientada al uso de la información contable en el proceso de formulación presupuestaria.

d.2.- Desarrollar un plan piloto para incorporar durante el año 1999, en forma conjunta con el análisis presupuestario el análisis financiero - contable para un grupo seleccionado de servicios públicos. Este programa debería ser desarrollado en conjunto con la CGR y debería considerar a aquellos servicios con acuerdos de compromisos de gestión para 1999.

e.- Necesidad de una mayor coordinación entre la Dipres y la Contraloría.

e.1.- Formalizar una instancia de coordinación para al año 1999 entre la Dipres y la Contraloría General de la República, con el objetivo principal de impulsar un efectivo uso de tecnología informática que permita la formación de una base de datos, destinada a generar información en la forma y contenido demanda por los propios usuarios de la administración, como terceros interesados en la gestión pública. Esta instancia de coordinación debería establecer un programa de trabajo a realizar durante el presente año.

f.- Incorporación del análisis presupuestario por resultados al sistema presupuestario vigente.

f.1.- Incorporación de los PMG al presupuesto. Esta incorporación se podría concretar por la vía de la apertura de programas en la ley. Lo mismo tiene validez para aquellos programas institucionales importantes que no están abiertos como tales en el presupuesto. La tecnología informática disponible en la actualidad no constituye una limitante al respecto.

f.2.- Evaluar la conveniencia y necesidad establecer un sistema de información de costos para determinados sectores de la administración del Estado, que facilite la medición de la eficiencia operacional y el control de los resultados de la gestión. Es necesario que dicha evaluación se efectúe con la participación de la Dipres, entre otras razones, por la eventual necesidad de que los centros de costos establecidos sean incorporados al presupuesto. De otra parte, hay instituciones públicas que ya han establecido centros de costos, con las cuales se podría analizar sus experiencias.

“Administración de los Activos del Sector Público”

Diciembre de 1998
(Versión Preliminar)

Antonio Garrido J.
Alfonso Riquelme P.¹

Dirección de Presupuestos
Sector Inversiones y
Crédito Público

I. DIAGNOSTICO

- 1.- Para el cumplimiento de sus objetivos los servicios públicos cuentan con un nivel dado de activos tales como, edificios, terrenos, muebles, etc. Ello es el resultado de la ejecución presupuestaria que año a año realiza cada servicio.
- 2.- La administración de estos activos, en general no se realiza de total conformidad a un criterio de eficiencia económica. Una de las causas que explican lo anterior, es que no existen los mecanismos suficientes que generen incentivos para una gestión más eficiente.
- 3.- El manejo eficiente de los activos se puede entender como: dado un nivel de activos obtener el máximo beneficio, o bien, obtener el beneficio deseado con el mínimo nivel de activos.
- 4.- La Ley de Presupuestos del Sector Público establece un límite máximo al gasto que pueden comprometer las instituciones públicas en el ejercicio presupuestario correspondiente. Sin embargo, en ella no se contemplan los incentivos económicos necesarios que lleven a los servicios a realizar un manejo eficiente de los activos que resultan de la ejecución presupuestaria.

1

En la elaboración de presente trabajo, participó en la orientación y revisión del documento el Sr. Gabriel Guerrero O., Jefe del Sector Inversiones y Crédito Público.

- 5.- La ausencia de incentivos para mejorar la gestión de activos se explica en parte porque los servicios públicos no observan el costo de financiamiento de los activos asignados. En efecto, el aparato central no traspasa a los servicios dicho costo, lo cual impide que los servicios asuman el verdadero costo de realizar sus funciones, y además hace menos probable que éstos estén motivados a administrar los activos eficientemente.

II. PROPUESTA

- 6.- En el presente informe se propone la aplicación de un mecanismo que incorpora al presupuesto de cada servicio del sector público el costo del financiamiento de sus activos. Este mecanismo se denomina "**Cargo de Capital**", el cual debe ser complementado con otras medidas, que más adelante se detallan, para obtener el resultado deseado.

DESARROLLO TEÓRICO

a) Sector Privado.

- 7.- Una institución privada financia sus activos con recursos provenientes de dos fuentes, las cuales a su vez tienen un costo asociado, a saber:

FUENTE	COSTO
Deuda.	Interés
Capital (Aporte de los accionistas).	Retorno exigido

- 8.- De acuerdo a la teoría financiera, lo anterior permite determinar el costo promedio ponderado del capital (CPPC) de una firma, el cual dependerá, además, de la mezcla de deuda y capital que financian sus activos. Este costo promedio se puede expresar como:

$$CPPC = R_p * P/V + R_D * (1-T) * D/V \quad (1)$$

Donde:

- R_p : Tasa de Retorno exigido al patrimonio.
 $R_D * (1-T)$: Tasa de endeudamiento después de impuesto.
 P : Valor del patrimonio.
 D : Valor de la deuda.
 V : $P+D$ (valor total de los activos)

9.- El CPPC constituye el retorno mínimo exigido a los activos de la firma (que tienen igual riesgo y con estructuras de financiamiento similares), y en caso de tener filiales, es el retorno exigido al capital traspasado a dichas filiales. Cuando no se obtiene este nivel mínimo exigido, se debiera generar mecanismos que permitan mejorar la gestión de dichos activos, de lo contrario, se reasignan los fondos a unidades de negocios más rentables.

10.- El retorno exigido a las filiales se puede materializar mediante un pago explícito (dividendo), sin embargo, ello debe ser complementado con una medición periódica de eficiencia en la gestión de los activos. Para ello, p.e. se puede observar el comportamiento del ratio Rentabilidad Económica (RE), que mide el retorno asociado al nivel de activos de la firma. Dicho ratio es el siguiente:

$$\text{Rentabilidad Económica (RE): } \frac{\text{Resultado Operacional}}{\text{Total Activos}} \quad (2)$$

b) Sector público.

11.- Análogo al sector privado, para financiar sus activos el sector público dispone principalmente de dos fuentes : deuda e impuestos. De éstos, la deuda tiene un costo fácil de identificar, los intereses, sin embargo, por el retorno sobre los impuestos no hay un pago explícito a los contribuyente, y su determinación no es tarea fácil, ya que se debe determinar el costo asociado al consumo e inversión que se debe renunciar para hacer frente al pago de impuestos. En consecuencia, se tiene:

FUENTE	COSTO
Deuda.	Interés
Capital (Aporte de los contribuyentes a través de los impuestos).	Retorno exigido por los contribuyentes

- 12.- En consecuencia, se debe encontrar un indicador (tasa) que refleje el costo que le significa a la sociedad el financiamiento de los activos del sector público, el cual pueda ser traspasado por el aparato central a los servicios públicos, conforme al nivel de activos entregados para la realización de sus funciones.
- 13.- Este indicador serviría como cargo de capital, ya que se "carga" como costo a cada servicio, por el capital o patrimonio entregado. Como este costo sería un porcentaje sobre el nivel de activos entregados, los servicios evitarían tener activos subutilizados, estando dispuestos incluso a reducir su nivel, si p.e. no poseen una mayor capacidad de ejecución, (p.e. debido a falta de personal).
- 14.- Sin embargo, el cargo de capital no asegura por si solo un manejo eficiente de activos tal como se definió más arriba. En efecto, un servicio determinado puede utilizar la totalidad de sus activos, y soportar el cargo de capital respectivo, pero los resultados de su gestión (beneficios sociales) pueden no ser los esperados.
- 15.- En consecuencia, es necesario construir indicadores que permitan evaluar la gestión de activos, como el de Rentabilidad Económica utilizado en el sector privado. Entendiendo lo intrincado y subjetivo que resulta valorar beneficios sociales, en particular en servicios burocráticos, puede resultar más conveniente exigir de ellos el cumplimiento de metas que guarde directa relación con el nivel de activos asignados, y controlarlos con indicadores de más fácil aplicación².
- 16.- Lo anterior se vería facilitado si el presupuesto de los servicios públicos se elaborara en base a resultados esperados, que puedan ser cuantificados y comparados de un año para otro o entre distintas reparticiones públicas. Así por ejemplo, al haber modificaciones o rebajas presupuestarias se alteraría el resultado esperado del servicio, exigiendo o relajando las metas según corresponda.

III. AVANCE

a) Tasa propuesta como cargo de capital.

17.- De acuerdo al planteamiento teórico, un régimen de cargo de capital requiere contar con un indicador que refleje el costo del financiamiento de los activos del sector público.

18.- Una buena aproximación de este costo sería la tasa social de descuento (tsd) que se aplica a los proyectos públicos, como una valoración alternativa que la sociedad realiza a la utilización de los fondos de inversión pública. Para su cálculo se deben reconocer las fuentes de estos fondos de inversión pública. En una economía abierta, se distinguen tres fuentes posibles:

- a) El ahorro privado.
- b) La inversión privada.
- c) El ahorro externo.

19.- Las dos primeras se relacionan con el costo de oportunidad de los impuestos (sacrificio de consumo e inversión) y la tercera se refiere al costo del endeudamiento externo.

20.- Por lo tanto, la valoración de los fondos públicos debe ser una ponderación de los costos asociados a cada una de estas fuentes: tasa de ahorro interno, tasa de rendimiento de la inversión y el costo marginal del endeudamiento externo respectivamente. Los factores de ponderación reflejan el impacto relativo que la inversión pública produce en cada una de estas fuentes de financiamiento.

La fórmula de cálculo de la tsd es:

$$CPPC = tp * a + q * b + CMgx * c \quad (3)$$

Donde:

- tp : Tasa de ahorro privado
- q : Tasa de rendimiento de la inversión
- CMgx : Costo Marginal del Endeudamiento Externo
- a, b y c : Ponderadores (a+b+c=1)

21.- Esta tasa fue calculada en 1987, en un estudio hecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile, resultando una tsd de 12%. En dicho estudio se desestimó el ahorro externo como fuente de financiamiento para la inversión pública, debido a que se estimó que el país no tenía acceso al mercado de deuda internacional.

22.- MIDEPLAN, con el ánimo de mejorar permanentemente el proceso de evaluación de las inversiones públicas, encargó al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile recalculer la tsd, centrando el estudio en dos temas, a saber;

- a) la incorporación del ahorro externo como fuente de financiamiento.
- b) el tratamiento del riesgo de las inversiones públicas.

Estimaciones preliminares hacen suponer que la nueva tsd será de 10%.

La tsd sería una proxy del cargo de capital que se debería aplicar a los activos del sector público.

b) Consideraciones respecto de la tasa propuesta como cargo de capital.

23.- Tal como se observa en la ecuación nº1, el costo de capital es un promedio ponderado del costo del endeudamiento después de impuesto y el retorno exigido al patrimonio. Este último se puede obtener mediante el Modelo de Valoración de Activos de Capital (CAPM) y se encuentra directamente relacionado con el Riesgo Sistemático.

- 24.- El riesgo sistemático corresponde al riesgo no diversificable y se mide para cada título (o empresa) mediante la beta, que refleja la correlación estandarizada de la rentabilidad del título con la rentabilidad de la cartera del mercado. Su formula de cálculo es:

$$B_i = \frac{\text{COV}(R_i, R_m)}{\text{VAR}(R_m)} \quad (4)$$

Donde:

COV(R_i, R_m) : Covarianza de las rentabilidades del mercado y el título i.
 VAR(R_m) : Varianza de las rentabilidades del mercado.

- 25.- Por lo tanto el retorno exigido al patrimonio de una firma, y en consecuencia su CPPC, depende de su riesgo sistemático no diversificable, medido a través de la beta.
- 26.- Para el sector público el tratamiento del riesgo en el cálculo del CPPC no debe ser diferente. Es decir, se debería aplicar un cargo de capital diferente para cada una de las reparticiones públicas, que refleje el costo de capital respectivo, asociado al riesgo sistemático de cada una de ellas.
- 27.- La tasa social de descuento, por su forma de cálculo, refleja una suerte de riesgo promedio de la economía. En efecto, se utiliza la tasa de retorno de la inversión privada, pero ésta es calculada a partir de información histórica sobre la rentabilidad del capital físico, sea a partir de Cuentas Nacionales o a partir de información contable de empresas. Sin embargo, parte del retorno que obtiene el capital en un sector determinado no es incremento neto de riqueza sino que sólo compensa el riesgo no diversificable que asume el dueño del capital. Es decir, el premio por riesgo compensa un costo económico como cualquier otro costo. Por lo tanto es incorrecto afirmar que el costo de sacar un peso de capital de un sector determinado es igual al retorno del capital.

28.- En consecuencia, para que la tasa de cargo de capital refleje de mejor forma el costo de capital de un servicio, a la *tsd* se le debe descontar el premio al riesgo promedio privado, e incorporarle el premio al riesgo propio del sector público.

29.- Además, así como en el sector privado el premio por riesgo no diversificable varía entre distintos sectores, igualmente en el sector público dicho premio por riesgo debe reflejar el riesgo que incorpora cada servicio al conjunto del sector público, considerando que quienes soportan ese riesgo son los beneficiarios del servicio que entrega cada repartición pública. Este premio por riesgo se puede medir mediante la variabilidad del flujo de consumo de dichos beneficiarios.

30.- En rigor cada servicio público debiera tener su propio beta, resultando en consecuencia un costo de capital, y por tanto un cargo de capital, distinto para cada repartición pública. Alternativamente, aplicando la metodología utilizada por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile³, se podría clasificar a los distintos servicios públicos conforme a su correlación con el consumo agregado.

Servicios Procíclicos: cuyos beneficios marginales son altos en aquellos períodos en que el consumo es alto. Este tipo de servicios tendría una beta alrededor de 1.

Servicios Neutros: cuyos beneficios no están correlacionados con el consumo corriente. Este tipo de servicios tendría una beta alrededor de 0.

Servicios Contracíclicos: cuyos beneficios marginales son altos en aquellos períodos en que el consumo es bajo. Este tipo de servicios tendría una beta alrededor de -1.

31.- Cabe hacer presente que en la escasa experiencia internacional que existe sobre este tema, se destaca el modelo utilizado por Nueva Zelanda, que aplica un sistema parecido al propuesto, determinando los betas para cada institución y empresa pública, principalmente con información comparable del sector privado.

- 32.- Al respecto, se puede señalar que existe una ventaja de simplicidad y disciplina en el uso de un cargo de capital para todas las instituciones públicas. Además la diferenciación de tasas por riesgo, podría inducir a los servicios a tratar de obtener tasas más bajas, con variados argumentos, algunos relativos al riesgo y otros no.
- 33.- Además, considerar un premio al riesgo promedio puede resultar razonable cuando no existe información suficiente para realizar una diferenciación mayor. Sin embargo, conforme esta información se vaya elaborando, la tendencia debe ser calcular betas para cada servicio público y aplicar un cargo de capital diferenciado.

c) Aspectos a considerar para aplicar el mecanismo de cargo de capital.

- Valorización de los activos

- 34.- Un aspecto relevante para la aplicación del mecanismo de cargo de capital, dice relación con la adecuada valorización de los activos asignados a los diferentes servicios públicos.
- 35.- Al respecto, se tiene que en términos económicos *el valor de un activo es el valor descontado de los flujos de caja futuros que se espera que genere dicho activo*. Dada la dificultad y subjetividad que implica el cálculo de estos flujos, se tienen dos enfoques alternativos:

El Poder Adquisitivo Constante (PAC): en el cual el valor de un activo es su valor histórico (valor libro), ajustado de algún modo para tener en cuenta la variación general de precios (corrección monetaria).

El sistema de Contabilidad de Costos Actuales (CCA): el valor de un activo es su valor intrínseco, definido como la menor de las magnitudes del costo actual neto de reposición y el valor recuperable, que, a su vez, se define como la mayor de las magnitudes del valor realizable neto y los ingresos recuperables de su uso futuro (valor económico).

36.- La aplicación del PAC es más sencilla, sin embargo, en el CCA subyace la idea que para valorar un activo, el primer paso consiste en determinar si conviene más seguir utilizándolo o deshacerse de él, lo que determina su valor recuperable. Por ello, este último enfoque entrega información más relevante, ya que pueden existir activos públicos que convenga más liquidarlos.

37.- **Contraloría, organismo encargado de consolidar los informes contables de** los servicios públicos centralizados y descentralizados, utiliza el sistema del poder adquisitivo constante. En consecuencia, correspondería que cada servicio realizara una revalorización de sus activos a valor de mercado (valor comercial, de reposición, etc.), con el fin de aplicar el cargo de capital sobre un base más realista de la que reflejan los libros contables.

- Posesión de los activos

38.- Se ha constatado que los activos no están registrados necesariamente en el servicio que los utiliza. En consecuencia, aplicar el cargo de capital sobre la base de los registros contables puede llevarnos a no conseguir el objetivo deseado, debido a que algunos servicios no asumirían el costo de financiamiento de activos que efectivamente utilizan, a diferencia de otros que lo harían de activos que en la práctica no poseen.

39.- En resumen, se debe realizar un "catastro" de activos por cada servicio, y registrarlos en aquellos que los poseen, independientemente de su titularidad legal.

- Base sobre la cual aplicar el cargo de capital

40.- El cargo de capital se debiera aplicar sobre el total de activos asignados, incluyendo activo fijo y circulante. No obstante, algunos servicios asumen el costo del endeudamiento, por lo cual se debiera aplicar el cargo de capital sólo sobre los activos no financiados con deuda. Es decir, sobre el total de activos descontado el pasivo exigible (patrimonio).

- 41.- Sin embargo, si básicamente lo que se desea es mejorar la gestión del activo fijo (bienes de uso en la nomenclatura de la contabilidad patrimonial), ya que el activo circulante conformado principalmente por la caja (disponibilidad en moneda nacional) está fuertemente controlado por Dipres, se podría aplicar el cargo de capital sólo sobre el activo fijo.

d) Aplicación a un Servicio Piloto: Servicio de Impuestos Internos.

- 42.- De acuerdo a lo planteado anteriormente, la aplicación del mecanismo de cargo de capital requiere contar con la siguiente información:
- Tasa de cargo de capital que represente adecuadamente el costo de financiamiento de los activos del Fisco.
 - Activos valorizados a valor de mercado y registrados contablemente conforme a su uso y no a su titularidad legal.
- 43.- El caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) puede representar un buen ejemplo para analizar, toda vez que en su plan estratégico institucional contempla dentro de sus compromisos de desempeño un componente relacionado a generar un balance contable corregido donde se reflejen activos y pasivos a valor de mercado.
- 44.- De acuerdo a información proporcionada por Contraloría, el estado de situación patrimonial del SII al 31 de Diciembre de 1997 es el siguiente:

Cifras en miles de pesos.

ACTIVOS		PASIVOS	
Disponible en moneda nacional	2.109.496	Deuda corriente	84.648
Bienes Financieros	25.933		
Bienes de Uso	2.244.569	Patrimonio	4.295.350
TOTAL	4.379.998	TOTAL	4.379.998

Suponiendo una tasa social de descuento de 10%, el cargo de capital a aplicar al SII dependerá de la base sobre la cual se calcule dicho cargo:

	<u>Cargo de capital</u>
Caso 1: Total de activos	M\$ 438.000
Caso 2: Patrimonio	M\$ 429.535
Caso 3: Bienes de Uso	M\$ 224.457

A modo de referencia, el presupuesto total del SII para 1998 asciende a
M\$ 30.982.834.-

Programación de Caja

I INTRODUCCIÓN

El contenido de este documento es el resultado de un trabajo participativo de todos los sectores presupuestarios, y como tal, recoge opiniones y sugerencias, donde cada una de estas presenta particularidades propias de cada uno.

II MARCO LEGAL

A. LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO(D.L. 1.263-75):

1. Sistema de Administración Financiera comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado.
La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos (Art. 1º).-
El sistema de Administración Financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector Público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado(Art.3º).-
2. El Sistema presupuestario está constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año (Art. 9º).-
3. El presupuesto del sector público, consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este Sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos. (Art. 11).-
4. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El Saldo Final de Caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente. A partir del 1º de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente. (Art. 12º).-
5. La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado.
Le compete, además, sólo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de

formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República. (Art. 15°).-

6. Las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el **proceso presupuestario con la planificación del sector público**. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local. (Art. 16°).-
7. Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entenderá por egresos públicos los pagos efectivos y por compromisos las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario.
8. **La Dirección de Presupuestos propondrá al Ministro de Hacienda, un programa de ejecución del presupuesto en el mes de Diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo, confeccionará programas de gastos denominados Programas de Caja, donde fijará el nivel y prioridad de los mismos. (Art. 22°).-**
9. **En conformidad al programa de ejecución elaborado de acuerdo al artículo 22 se pondrán fondos a disposición de cada Servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante el Programa de Caja Mensual.**
Los Servicios pondrán efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja mensual. (Art. 23°).-
10. Los compromisos pendientes de pago al 31 de Diciembre de cada año, serán cancelados con cargo al nuevo presupuesto, en las condiciones que se fijen anualmente por decreto supremo.-
En todo caso los servicios públicos comunicarán a la ^Contraloría General de la República estos compromisos impagos al 31 de Diciembre de cada año.- (Art. 24°).- *
11. Los servicios públicos que determinan, recaudan o controlan fondos comunicarán a la Contraloría General, al 31 de Diciembre de cada año, los ingresos, devengados y no percibidos en la forma y fecha que ésta determine. (Art. 25°).-
12. **Por Decreto del Ministerio de Hacienda, el que deberá llevar además la firma del Ministro del ramo que corresponda, podrá ordenarse el traspaso a rentas generales de la Nación de excedentes de caja de los servicios e instituciones, incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector**

Público, que no tengan Aporte Fiscal. (Art. 29° bis).-

13. El Sistema de Contabilidad Gubernamental es el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos, dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar, e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del estado (Art. 63).

B. RESOLUCIÓN Nº 33/98. DEL MINISTERIO DE HACIENDA:

La Dirección de Presupuestos formulará y comunicará mensualmente al Servicio de Tesorería el Programa de Caja que constituirá autorización de pago o de entrega de aporte fiscal, válido sólo para el mes correspondiente. Asimismo, lo pondrá en conocimiento de los organismos del Sector Público que se encuentren incluidos en dicho documento.

El Programa de Caja podrá ser modificado en el transcurso de cada mes.

C. OFICIO CIRCULAR Nº 6/99. DEL MINISTERIO DE HACIENDA:

1. Información Adicional para Programa de Caja del Fisco:

Programación mensual

La mantención de los niveles postulados para el gasto público implica entre otras medidas, regular el flujo de recursos fiscales. Para estos efectos se requiere que esta Secretaría de Estado disponga periódicamente y con anticipación, de la información adicional que se solicita con el fin de adecuar mensualmente, vía programación de caja, el aporte fiscal, cuando corresponda, de cada servicio o institución:

- Nivel definido de ingresos (aporte fiscal e ingresos propios) y de gastos para el mes en ejecución.
- Estimación de ingresos y gastos necesarios a efectuar en el mes siguiente y subsiguiente.
- Estimación de desembolsos de créditos externos y de recursos provenientes de convenios con otras entidades o personas.
- Saldos en cuentas corrientes.

La información solicitada **deberá remitirse a más tardar el día 25 del mes anterior al que será programado o el día hábil anterior si dicho día fuere sábado, domingo o festivo.**

2. **Programación anual**

El servicio o institución **dentro de los primeros diez días del mes de Marzo** deberá proporcionar a la Dirección de Presupuestos una proposición del programa anual de caja acorde al presupuesto vigente al **28 de Febrero** próximo, en la cual, además, de contener la situación real de ingresos y gastos efectuados a tal fecha se incluya la distribución para cada uno de los meses que resten del año. Dicho programa deberá ser actualizado mensualmente, incorporando los ingresos y gastos efectivos del respectivo mes y la estimación para los restantes, **remitiéndose a la referida Dirección dentro de los ocho primeros días del mes siguiente al de su ejecución.**

Con todo, los niveles de caja propuestos no constituirán reconocimiento o autorización previa de ingresos o gastos y compromisos por tales montos, debiendo ajustarse estos últimos al nivel que resulte de la programación de aporte fiscal que se les comunique mensualmente.

III SITUACIÓN ACTUAL

- A. En general, del trabajo que se hizo con los Sectores se desprende que todos consideran, en mayor o menor medida, los siguientes elementos, para confeccionar los Programas de Caja de sus respectivas Instituciones:
- Los factores que envía mensualmente el Sector Coordinación, que se supone considerarían las variables o antecedentes de contexto macroeconómico.
 - Petición de Caja Mensual solicitada por los servicios y en algunos casos el Programa Presupuestario o de Caja anual mensualizado, considerando todos los ingresos y gastos, enviada por los servicios.
 - Se incorporan o verifican los ingresos y gastos del Programa según su estacionalidad, por ejemplo, en lo referente a gastos en personal : reajuste, modernización, bonos, modificación planta, etc; en lo concerniente a gastos de operación: la reposición de stocks y cumplimiento de obligaciones contractuales : y por último, el cumplimiento de leyes especiales en los ítem que corresponda.
 - Ejecución presupuestaria acumulada con desfase de un mes y proyección del mes anterior, al cuya caja se está programando (algunos sectores presentan un desfase mayor).
 - Saldos Iniciales de Caja estimados.

- En general se compatibilizan los requerimientos institucionales validados, con los límites máximos entregados por la Dirección.

B. En uno de los grupos de trabajo surgió la observación de que el proceso de programación de caja es diferente, según sea el tamaño de recursos que maneje la Institución y si tiene o no recursos propios.-

b.1) Instituciones pequeñas y medianas, que se financian básicamente con Aporte Fiscal (Ej.: Servicio Electoral, ODEPA, Junta de Aeronáutica Civil, algunas Subsecretarías,etc.):

- **Aporte Fiscal para Remuneraciones:** en general se entrega por dudécimos, a excepción de los recursos adicionales por efecto de leyes especiales y en algunos casos, de estacionalidad en viáticos: la fecha de entrega corresponde a la fecha de pago de remuneraciones.
- **Aporte Fiscal para Resto:** Se aplica el factor coordinación sobre una base limpia de gastos por una sola vez: adicionándose posteriormente éstos últimos. La fecha de entrega de estos recursos es el día 25 del mes programado, salvo excepciones que ameriten anticipos.
- En ambos casos se contrasta el avance de la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos, con los recursos ya entregados, adecuando los totales para los meses siguientes: en este punto hay coincidencia entre los sectores, respecto a la necesidad de contar con información confiable del mes anterior al que se está programando (un mes y hasta dos de desfase en la ejecución presupuestaria).

b.2) Instituciones grandes, con Aporte Fiscal e ingresos propios significativos:

- Aquí la determinación de los **montos a entregar de Aporte Fiscal**, se configura en relación a los gastos programados (y validados por la Dipres) y muestra interdependencia del comportamiento de otros ingresos, como los siguientes:
 - *Ingresos de Operación
 - *Endeudamiento
 - *Otros Ingresos Propios provenientes de las actividades de los servicios (Imposiciones Previsionales, Recuperación de Préstamos).
 - *Saldo Inicial de Caja
- Respecto de las **fechas de entrega de los recursos**, se elabora un

calendario que obedece a las obligaciones legales de fechas de pago, cuando éstas existen, o en caso contrario, al vencimiento de las obligaciones contractuales. En algunos sectores se elabora un calendario de entrega diaria de Aporte, en otros, la entrega es semanal, o bien, simplemente se trabaja con anticipos de caja y los saldos se entregan en la fecha normal de resto.

b.3) Otro grupo de trabajo, considera que el volumen de recursos no guarda relación con el método de elaboración del Programa de Caja.

b.4) En general, todos coinciden en señalar en que no hay relación entre el Programa de Caja y la gestión del servicio.

C. Un aspecto relevante derivado de lo anterior, se refiere a los Saldos Finales de Caja mensuales resultantes de la ejecución, al respecto:

Se detectó que no existe claridad en los sectores respecto del saldo que debe considerarse para efectos del resguardo del buen uso de los recursos. (Saldo bancario, saldo presupuestario, saldo neto de cuentas complementarias, etc)

Además, se reveló el hecho de que la fecha de entrega del Aporte Fiscal Resto del mes en curso, coincide con la fecha en que se realiza la programación de caja del mes siguiente, situación que hace que el saldo de caja no aporte información para la toma de decisiones.

No obstante lo anterior, se consideró pertinente hacer mención a los siguientes componentes de un saldo final de caja presupuestario:

- c.1 Saldos mensuales de enlace que obedecen a dos objetivos fundamentales:
 - recursos para operar los primeros 25 días de cada mes, en los casos en que no hay adelantos de caja.
 - excedentes por compromisos devengados y no pagados
- c.2 Saldos que corresponden a diferencias que están contabilizadas en cuentas complementarias:
 - recursos entregados con rendición de cuentas pendiente
 - remesas a regiones
- c.3 Adicionalmente, al final de cada año se incrementan los saldos por los siguientes conceptos:
 - **Recursos suplementados en el mes de Diciembre**, correspondientes al déficit originado en el cumplimiento de imprevistos, por situaciones de emergencia ocurridas en el transcurso del año, que no alcanzan a ser ejecutados.
 - Las estimaciones de **ingresos sobrepasan el presupuesto asignado**, situación no detectable antes del mes de Diciembre, no pudiendo corregirse su efecto mediante una reducción del Aporte Fiscal a

- entregar.
- Recursos comprometidos en el año, que no se devengaron en dicho periodo, que para poder ser incorporados al presupuesto del año siguiente, deben ser financiados con Saldo Inicial de Caja.(Artículo 4º Ley de Presupuestos).

IV OBJETIVOS A CONSIDERAR EN UN PROGRAMA DE CAJA

En el tema de administración de caja, se refleja la necesidad de compatibilizar tres objetivos generales, que son:

- A. **Resguardar equilibrios fiscales y macroeconómicos** que permitan mantener un manejo cuidadoso y ordenado de la economía nacional, para lo que se confecciona un Programa de Caja anual del sector público.
- B. **Permitir un ágil desempeño de los servicios, sin entorpecer su acción por problemas de disponibilidad de recursos financieros, dentro del marco establecido:** el cumplimiento de este objetivo se materializa mediante la confección por parte de las propias instituciones de su Programa de Caja anual (validado por la Dipres), conforme a la planificación de actividades que llevará a cabo y al cumplimiento de sus obligaciones establecidas por leyes especiales (ej: pensiones, subsidios).
- C. **Velar por un uso eficiente de los recursos financieros, evitando empozamientos innecesarios:** el cumplimiento de este objetivo corresponde al rol de la Dirección de Presupuestos, mediante el seguimiento mensual de los saldos finales de caja, determinados de acuerdo a la ejecución presupuestaria efectiva acumulada en el periodo.

IV SUGERENCIAS

A. Programa de Caja:

Frente a las distintas formas observadas para programar la caja, se estima necesario recuperar los instrumentos establecidos en la Ley de Administración Financiera del Estado sobre la materia.

- En primer lugar, **exigir** la presentación de un Programa de Caja Anual en una fecha determinada: una alternativa es solicitar con ocasión de la formulación del Presupuesto para el año siguiente, el Programa de Ejecución del Presupuesto y un Programa de Caja ; otra opción sería requerirlos una vez

que la Ley de Presupuestos esté aprobada. En este esquema, el Programa del Aporte Fiscal es un subconjunto del Programa de Caja.

- Otro punto en que existe acuerdo, es la necesidad de ligar el programa de caja al cumplimiento de objetivos: ello puede realizarse indicando en el mismo programa, la distribución mensual de las principales actividades cuantificables. Lo anterior permitiría mantener alguna relación entre gasto y actividad, aún cuando no se cuente con información por centros de costo.

Sólo de un grupo:

- Se considera que en el caso de instituciones pequeñas y medianas no existe la necesidad de elaborar un programa de caja cada mes, bastando un programa anual mensualizado que sería revisado de acuerdo con la periodicidad que lo considere necesario el analista (bimestral, trimestral, etc.), y modificado cuando se estime pertinente.

B Problemas de Información:

- En la actualidad se dispone de los informes de ejecución presupuestaria con un mes de desfase. Una alternativa sería entregar el programa de caja del aporte fiscal al Sector Coordinación el día 10 o 12 de cada mes, con lo que se contaría con información del mes anterior.
- Requerir de los servicios **una mayor apertura de la variación mensual de las cuentas complementarias**, que permita conocer la naturaleza de los compromisos que no se reflejan en las disponibilidades. En el caso de servicios que tengan más de un programa, separar por programa al igual que la ejecución.
- Otro elemento a considerar es la fecha de entrega del aporte fiscal para resto. Esto ocurre el día 25 de cada mes (en la mayoría de los sectores), lo que hace muy difícil que las instituciones alcancen a ejecutar estos recursos en una semana. Esto lleva a que a comienzos de cada mes se encuentren con elevados saldos de caja. Se podría considerar otra fecha de entrega de los recursos fiscales según las posibilidades de la Tesorería General de la República.
- Se requiere ampliar la información que se maneja en la Dirección de Presupuestos, en lo referente al **concepto de comprometido**.

C. Otras:

- Modificar el artículo 22° de la Ley de Administración Financiera del Estado, en el sentido de ampliar el concepto de Programa de Caja **incluyendo en él también un programa de ingresos.**
- Determinar el grado de participación que compete a la Dirección de Presupuestos en el manejo de excedentes de caja de **instituciones públicas que no reciben Aporte Fiscal.**
- **Rebajar** automáticamente por decreto en el mes de Enero el Aporte Fiscal, en la parte no comprometida del Saldo Inicial de Caja (un grupo planteó que esto inflexibiliza, dadas las restricciones del artículo 4° de la Ley de Presupuestos).
- Flexibilizar el artículo 4° de la Ley de Presupuestos, creando los mecanismos que permitan **incorporar en el Presupuesto del año, compromisos del año anterior no devengados.** sin necesidad de dejar los recursos en Saldo Final de Caja.