

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 acerbo 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