

C

Calidad del Gasto Público: Presupuesto Base Cero Ajustado

Marcela Guzmán Salazar
Eduardo Menz Queirolo

Serie Documentos Electrónicos, Junio 2020
Programa Economía y Políticas Públicas



FLACSO
CHILE

Calidad del Gasto Público: Presupuesto Base Cero Ajustado

■ Por Marcela Guzmán Salazar y Eduardo Menz Queirolo¹

1. Principales Aspectos de la Iniciativa

En Abril del presente año el gobierno anunció la incorporación de una nueva metodología para el proceso presupuestario del año 2021, consistente en un Presupuesto Base Cero Ajustado (PBCA). Lo anterior, según lo expresado, con la finalidad principal de revisar las prioridades del gasto público; gastar y distribuir de mejor manera los recursos, apuntando a una mayor calidad de estos; y así, generar un presupuesto eficiente, transparente y ciudadano.

En base a lo anterior, la autoridad, ha propuesto incorporar una metodología para la elaboración del presupuesto 2021 cuyos principales aspectos, según la información disponible a la fecha, serían los siguientes: establecer un piso mínimo de recursos que aseguren el cumplimiento de las leyes, obligaciones contractuales, y nivel de operación mínimo que cada Ministerio y Servicio Público tiene; y, justificar cada recurso adicional a este mínimo que se solicite. Es decir, cada Servicio deberá definir y justificar el gasto adicional a este nivel mínimo requerido, el que se asocia a gastos comprometidos e ineludibles.

La metodología propuesta considera que los Ministerios y Servicios Públicos efectúen una revisión de los gastos por sobre este mínimo requerido, priorizando sus programas teniendo a los ciudadanos en el centro. Este ejercicio de revisión y priorización debe cumplir con que el total de gastos solicitados para el presupuesto del año 2021 no supere el 90% de los gastos del presupuesto del año 2020. El porcentaje restante se asignaría en la fase final, siempre de acuerdo a las prioridades para el año 2021 de los ministerios y sus servicios².

La iniciativa busca revisar y priorizar el gasto existente, y también lograr espacio fiscal para nuevas iniciativas que requieren de financiamiento.

¹ Marcela Guzmán Salazar: Ingeniero Comercial, Bachiller en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Egresada Programa Master en Economía, Ilades-Georgetown University. Consultora nacional e internacional en asuntos de presupuestos públicos y gestión. Docente de FLACSO-Chile.

Eduardo Menz Queirolo: Ingeniero Comercial y Administrador Público. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Phd © en Políticas Públicas. Se desempeña como Coordinador Docente e Investigador del Programa de "Economía y Políticas Públicas" de FLACSO-Chile.

² Fuente: Libertad y Desarrollo (2020). Temas Públicos N° 1448-1. 22 de mayo de 2020; y, Video Comunicacional DIPRES.

El presente documento tiene por objetivo analizar, brevemente, los aspectos centrales de este cambio metodológico. No obstante, la existencia de dudas respecto de aspectos específicos de la metodología, el interés es revisar conceptos y experiencias internacionales previas en materia de técnicas presupuestarias dirigidas a mejorar la asignación de recursos, y revisar como Chile ha abordado este objetivo; cual es la situación desde la que parte el PBCA; y, cuales son los aspectos básicos que se deberían tener presente.

2. Incrementalismo Presupuestario Presupuesto Inercial. Técnicas Presupuestarias y Experiencias Previas

La iniciativa planteada por el Gobierno se origina en una preocupación por otorgarle más racionalidad técnica a la asignación de recursos en el presupuesto público, partiendo de la afirmación que el actual es un presupuesto inercial. Cabe señalar que a lo largo de los años, y a través de los países, diferentes técnicas presupuestarias han surgido y se han implementado con el propósito de mejorar la asignación de recursos; es decir alcanzar mayores beneficios y satisfacer mejor los objetivos de política. A continuación se presentan en forma breve algunos elementos básicos respecto de técnicas presupuestarias³, partiendo por señalar algunas de las características del denominado incrementalismo presupuestario.

Se denomina incrementalismo presupuestario a aquel proceso de elaboración de los presupuestos públicos que se efectúa revisando, analizando y debatiendo, principalmente, las variaciones de recursos respecto del período anterior, el incremento, en vez de observar la totalidad del gasto. Es decir, se pone el foco en la variación de recursos para el futuro año presupuestario, cuando los presupuestos son crecientes, y no en el gasto ya contenido en los presupuestos históricos, incluido el del año en curso. De ahí también su denominación de presupuesto inercial.

El incrementalismo presupuestario ha sido común en la preparación y debate de los presupuestos en todos los países del mundo y en diferentes períodos. Se considera una respuesta pragmática y racional frente a un proceso presupuestario que es altamente exigente, debido a la multiplicidad de decisiones que conlleva, los múltiples y variados intereses de los actores que participan, técnicos y políticos, y los plazos limitados en que se circunscribe.

No obstante lo anterior, el incrementalismo o presupuesto inercial, estrictamente, no contribuye a uno de los objetivos que se ha establecido para la presupuestación; la

³ Mas antecedentes ver autores citados en este punto 2, y ver: Marcel, M., Guzmán, M. y Sanguinés, M. (2014). Presupuesto para el Desarrollo en América Latina. BID.

eficiencia en la asignación de recursos, entendida como la capacidad del presupuesto para dar respuesta a las prioridades de los gobiernos, asignando los recursos públicos a programas, proyectos o intervenciones que mejor contribuyan a esas prioridades u objetivos. En efecto, el presupuesto incremental o inercial al centrarse solo en la variación o incremento de los recursos período a período, profundiza las fallas de estado contenidas en los presupuestos previos o históricos puesto que decisiones de recursos surgidas de problemas de agencia, de fondo común o de inconsistencia intertemporal, y que han dado lugar a lo largo de los años a diversos programas e intervenciones, se mantienen al no ser objeto de observación y escrutinio en el proceso presupuestario.

En las décadas de 1960 y 1970 surgieron técnicas presupuestarias cuyo objetivo era incorporar elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos, como un modo de resolver problemas derivados de los presupuestos incrementales o inerciales. Surgen las técnicas de Presupuesto por Programa y Presupuesto de base Cero.

En los años 60 el Presupuesto por Programa planteó la necesidad de realizar un proceso de planificación y decisión gubernamental para ordenar el gasto público según programas, a los cuales asignar los recursos. En particular, el Presupuesto por Programa se basa en tres componentes básicos: una caracterización de la acción del Estado en la forma de programas estructurados, con enunciados claros de objetivos, con mecanismos de ejecución específicos, y en muchos casos involucrando a más de una institución; un ordenamiento de los recursos en el presupuesto según dichos programas; y, mediciones de los niveles de actividad o producción de los bienes y servicios que entregarían los diversos programas y sus costos, para comparar costos y productividad entre programas, entre programas de diferentes instituciones públicas e incluso comparar con el sector privado, y según esto fundamentar decisiones de asignación de recursos. El ejercicio busca la comparación de paquetes alternativos de gasto y costos unitarios para seleccionar programas consistentes con los objetivos de política, y establecer así una oferta de bienes y servicios financiable con los recursos asignados a cada uno.

El Presupuesto por Programa tuvo su origen en Estados Unidos y se expandió rápidamente a través de los países. Sin embargo, las experiencias prácticas encontraron dificultades en cada uno de sus tres componentes. En efecto, no todas las actividades y funciones gubernamentales podían expresarse como programas; la contabilidad programática presentaba complejidades en la clasificación de ciertos ítems, especialmente en el caso de programas de carácter más transversal que involucraban a más de una institución; y, una parte importante de la producción de los bienes y servicios públicos no eran factibles de ser medidas adecuadamente. Lo anterior resultó en im-

plementaciones de Presupuesto por Programas parciales, y que sus beneficios resultaran menores respecto de los costos que conllevaba su aplicación. Esta modalidad de presupuestar también encontró obstáculos o límites en el propio proceso político de decisión sobre la asignación de los recursos públicos y sus prioridades; cabe señalar que el presupuesto público es el instrumento financiero de las políticas, y como tal está inmerso en el debate político sobre prioridades marcado, como se señaló, por múltiples actores con intereses diferentes.

Entonces, debido a las dificultades de implementación y los menores efectos respecto de lo esperado, muchas oficinas de presupuestos han transformado la técnica de Presupuestos por Programa en una clasificación programática del presupuesto, que se presenta conjuntamente con las clasificaciones institucionales y por objeto del gasto.

Mas adelante, en los años 1970, tanto debido a los insuficientes logros alcanzados por el Presupuesto por Programa como por la aparición de restricciones presupuestarias más fuertes que hacían necesario identificar fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia, el foco cambió hacia una nueva técnica presupuestaria: el Presupuesto base Cero⁴. Esta técnica tiene el propósito de reordenar el proceso presupuestario con el objeto de revisar los programas gubernamentales en forma exhaustiva. El Presupuesto base Cero se propone revisar los objetivos de los programas y de otras intervenciones públicas e identificar la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos según un estricto costeo de las actividades necesarias. Como tal, el Presupuesto base Cero se pregunta si es o no necesario llevarlos a cabo; luego, si es necesario, busca las mejores configuraciones para estos, tanto dentro como fuera del sector público, y revisa espacios de reducción de costos y ganancias de eficiencia. La lógica de la técnica está centrada en la racionalidad y organización interna de los programas e intervenciones.

No obstante la lógica y loable propósito del Presupuesto base Cero, en la práctica, lograr las configuraciones óptimas resultó en un gran esfuerzo. Lo anterior, debido principalmente a que la técnica presupuestaria requiere una preparación que utiliza un alto volumen de información para efectuar los análisis, información en la forma de estudios, datos administrativos, indicadores, y costos de actividades, entre otros. Además, la aplicación es altamente intensiva en tiempo, tanto para lograr configuraciones óptimas para programas e intervenciones como en la construcción e implementación del tránsito desde las situaciones programáticas existentes hacia los

⁴ Peter A. Pyhrr fue el primero en desarrollarla para Texas Instruments y posteriormente para el Estado de Georgia, en Estados Unidos. Mas antecedentes ver: Shafritz, J. y Hyde, A. (1999). Clásicos de la Administración, pp. 613-614, Fondo de Cultura Económica, México.

nuevos óptimos. Adicionalmente puede ocurrir que los costos desde la situación base o actual sean significativos, debido a que se identifiquen requerimientos de nuevos productos y actividades que no se estaban realizando, o también que se presenten fuertes resistencias para la realización del ejercicio de optimización así como durante la implementación.

La crítica principal que se le ha hecho al Presupuesto base Cero se centra en que desconoce las causas por las cuales los programas u otras intervenciones públicas han llegado a las configuraciones que actualmente las caracterizan. Al basarse en una racionalidad técnica se ubica fuera de los procesos políticos y organizacionales propios de la gestión pública, procesos que influyen en las configuraciones observadas de los programas y sus posibilidades de cambio. Al respecto, en una dura observación a la técnica en 1978 Schick⁵ señaló "...no importa cuán minuciosamente los gerentes de programa rastreen sus operaciones en busca de ahorros, los cambios anuales en el presupuesto están impulsados por políticas sobre las cuales el control solo se puede asegurar a través de acciones no presupuestarias..."

El Presupuesto base Cero nunca se ha aplicado a la formulación completa de un presupuesto público debido a que los plazos y la complejidad del ejercicio presupuestario resultan incompatibles con las exigencias de la técnica. La conclusión fue de un optimismo moderado como señaló Tyer en 1977⁶, al enfatizar que "...enfrentemos estas propuestas con un sentido de conciencia de la complejidad de la tarea emprendida y los obstáculos que se deben superar...". En esa línea, en oportunidades se han aplicado parte de sus elementos técnicos a agregaciones seleccionadas de gasto, como es el caso de las Revisiones de Gasto utilizadas actualmente por varios países de la OECD (ver Recuadro).

No obstante, las técnicas descritas han sido útiles para destacar la necesidad de un vínculo más estrecho entre recursos asignados y desempeño, y constituyen la base de lo que actualmente se conoce como Presupuesto basado en Resultados o Presupuesto basado en Desempeño, y que se describe a continuación.

Considerando las dificultades señaladas en la aplicación de las técnicas de Presupuesto por Programa y Presupuesto base Cero, la preocupación por la asignación y buen uso de los recursos públicos se recogió en lo que actualmente se conoce como Presupuesto basado en Desempeño, y que la OECD denomina Performance Budgeting. De la revisión de la literatura se observa diferentes modalidades o formas de

⁵ Schick, A. (1978). The Road From ZBB, Public Administration Review, Vol 38, N°2, pp. 177-180.

⁶ Tyer, C. B. (1977). Zero-Base Budgeting: A Critical Analysis. Southern Review of Public Administration, Vol 1, N° 1, pp. 88-107.

Presupuesto basado en Desempeño, las que se distinguen por sus disimiles alcances, sus instrumentos y metodologías, y sus procesos y prácticas con que se llevan a cabo⁷.

El Presupuesto basado en Desempeño recoge ciertos conceptos técnicos de sus predecesoras, pero es más flexible; hace uso de diferentes instrumentos; admite gradualidad; es más realista, aceptando que no es posible efectuar un escrutinio del presupuesto completo en cada proceso presupuestario anual, y no se centra sólo en lo incremental, examinando tanto asignaciones de gasto a programas e intervenciones existentes o históricas como a nuevas asignaciones.

La técnica o modalidad comprende un escrutinio del desempeño a través del análisis de lo que se denomina información de desempeño. Dicha información puede provenir de mediciones de indicadores de distinto tipo, y también de otras formas de monitoreo; de evaluaciones ex ante y ex post realizadas utilizando diferentes metodologías; y de otro tipo de estudios. Adicionalmente, el Presupuesto basado en Desempeño requiere de procesos y prácticas de trabajo en las organizaciones ejecutoras de gasto, en oficinas de planificación o similares, y en las oficinas de presupuestos; y, requiere de interacciones entre estas organizaciones, de modo de permitir que dicha información de desempeño se integre oportunamente en los procesos centrales de análisis y toma de decisiones de recursos. Por tanto es exigente en procesos y prácticas de trabajo organizacional.

Por otra parte, el Presupuesto basado en Desempeño no se expresa en una única modalidad de relación entre información de desempeño y recursos públicos, sino que admite diferentes formas de uso, no excluyentes una de las otras: informar el desempeño en el presupuesto; integrar la información de desempeño en decisiones de asignación de recursos en el presupuesto, de un modo analítico y no mecánico, y vincular la información de desempeño con mejoras de diseño y gestión de programas e intervenciones. Como consecuencia de esto último, el Presupuesto basado en Desempeño debe ser visto como parte de la gestión organizacional, destacando el importante y crucial rol que recae en los servicios/instituciones públicas ejecutoras de gasto.

Párrafo especial se dedica a las denominadas Revisiones de Gasto. Estas pueden entenderse como una metodología del Presupuesto basado en Desempeño que obliga a la revisión del gasto en un marco de definiciones establecidas en el propio ins-

⁷ Mas antecedentes ver: OECD (2007). Performance Budgeting in OECD Countries; Schick, A. (2013). The Metamorphoses of the Performance Budgeting, Journal on Budgeting, Volume 2013/2, OECD 2014; Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginez, M. (2014). Presupuesto para el Desarrollo en América Latina, BID; y, Moyanihan, D. and Beazle, I. (2016). Towards Next Generation Performance Budgeting, Lesson From The experiences of Seven Reforming Countries, Public Sector Governance, World Bank.

trumento y sus enunciados, con el firme y explícito propósito de buscar ganancia de eficiencia y espacio fiscal (ver Recuadro).

Revisiones de Gasto

Las Revisiones de Gasto han sido utilizadas como estrategias presupuestarias por ciertos países de la OECD, y 6 de ellos las han utilizado de manera regular o periódica. Según el reporte del Cuestionario de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2018, el uso de esta metodología ha ido en aumento en los países, pasando desde 11 el año 2016 a 27 el año 2018. El objetivo principal de las Revisiones de Gasto es incrementar el espacio fiscal para que el gobierno pueda financiar sus políticas prioritarias; así, los gobiernos hacen uso de esta herramienta para recortar gastos que son menos efectivos, y salvaguardar gastos que son clave en las políticas públicas prioritarias. Un elemento central de las Revisiones de Gasto, que diferencian esta metodología de otras técnicas presupuestarias, es que analiza la línea base del gasto para identificar posibilidades de ahorro. Por otra parte, las Revisiones de Gasto requieren de un intensivo proceso de revisión, por lo tanto es común que no se realicen anualmente.

Las Revisiones de Gasto varían ampliamente en los países de la OECD. Países como Dinamarca, Alemania y los Países Bajos realizan en forma anual Revisiones de Gasto de programas seleccionados. Su propósito es mejorar la eficiencia del gasto, re-priorizar el gasto en un área definida, y mejorar los procesos administrativos. En contraste, el Reino Unido e Irlanda, han realizado comprensivas Revisiones de Gasto del gobierno completo, cada cinco años. Lo anterior, con el objeto de identificar posibilidades de ahorro y redirigir recursos hacia programas y objetivos prioritarios. Tales revisiones buscan alinear el presupuesto con las políticas prioritarias y con los objetivos fiscales. Generalmente, ello toma lugar en nuevos gobiernos para tener en cuenta los cambios económicos y las prioridades políticas definidas para cada período.

Los resultados en la implementación de esta metodología, muestran que es una herramienta estratégica en la presupuestación. Una gran cantidad de países reportaron que las Revisiones de Gasto han sido sustanciales en sus procesos presupuestarios, en tanto que unos pocos indicaron lo contrario. No obstante, los datos muestran que existen importantes brechas en la evaluación de este proceso, con un gran número de países que señalan no haber hecho evaluaciones de los resultados de implementar la metodología.

Canadá es un ejemplo del desarrollo de Revisiones de Gasto. En este caso, las Revisiones del Gasto han sido modificadas y ajustadas con el objetivo de convertirse en una práctica más regular del proceso presupuestario. Ello les ha permitido mejorar los niveles de transparencia en el uso de los recursos públicos y de la gestión en la información. El país ha introducido la metodología focalizadas en áreas temáticas tales como innovación y gestión de activos fijos.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. Chapter 7.

En un concepto más amplio del Presupuesto basado en Desempeño corresponde incorporar a las iniciativas de ley con efecto fiscal, especialmente aquellas con efectos fiscales permanentes. Dichas iniciativas requieren de evaluaciones ex ante para disponer de los fundamentos técnicos y económicos para su debate legislativo, el que se efectúa temporalmente fuera del análisis y debate legislativo propio del presupuesto anual, pero cuyo gasto posteriormente pasa a ser parte de este.

La evolución del Presupuesto basado en Desempeño en los países es variada. Entre los países de la OECD se hace uso de una amplia variedad de herramientas e instrumentos, presentando además diferentes avances. Respecto de estos, según el Cuestionario de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2018⁸ los países declaran efectos positivos principalmente en comunicación y transparencia del presupuesto, y en posibilitar al parlamento y a los ciudadanos la comprensión de objetivos de gastos públicos y de los resultados alcanzados. Por otra parte, según el mismo cuestionario, los países declaran que el impacto en términos de mejorar la asignación de recursos, promover la cultura de desempeño y ayudar al gobierno a alcanzar objetivos transversales ha sido limitado. Además, no obstante los años de experiencia en Performance Budgeting, los países de la OECD continúan reportando desafíos significativos, tales como problemas de coordinación, escasez de información, escasez de liderazgo, entre otros.

Esto nos invita a efectuar algunas reflexiones sobre la iniciativa del PBCA que está por iniciar el gobierno chileno, y que entre otros propósitos busca atender a un conjunto clave de prioridades. Nunca en la historia de los últimos 30 o 40 años esto ha sido tan relevante, más aún por la coyuntura actual marcada por una crisis económica mundial y nacional, que requerirá de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

3. La Experiencia en Chile. Instrumentos Disponibles desde los que Parte el PBCA

El ejercicio de PBCA anunciado no corresponde a la aplicación completa de la técnica de Presupuesto base Cero, sino que es una versión acotada a una parte del presupuesto. No obstante, su aplicación requerirá examinar un importante número de programas y otras intervenciones existentes en plazos acotados, no más allá de 4 meses de acuerdo al calendario establecido para la etapa de preparación y formulación del presupuesto. Lo anterior hace necesario el uso de la mejor información disponible respecto del desempeño de dichos programas e intervenciones.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) desde fines de los 90 ha estado incorporando, en forma gradual diferentes instrumentos para obtener información de desempeño. El trabajo se inició realizando evaluaciones ex post de programas, y a lo largo de los años se han incorporado diferentes líneas metodológicas. En los últimos 4 años se han evaluado 101 programas y 4 instituciones a través de las metodologías establecidas.

⁸ Mas antecedentes ver: OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. Chapter 7.

Adicionalmente, desde el año 2001, con diferentes coberturas e incorporando mejoramientos metodológicos, la DIPRES ha efectuado revisiones de programas, denominadas Evaluación ex Ante, para su presentación en la preparación del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. A partir del año 2012 se integró a este trabajo el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)⁹. Ambas instituciones desarrollan la función de evaluar las presentaciones de programas nuevos o existentes con reformulación, que efectúan organismos públicos según formatos e instrucciones. Específicamente, MDS se centra en lo que se refiere a programas sociales y DIPRES en el resto de los programas. A lo largo de los años se ha ido incrementado el número de programas objeto de evaluaciones ex ante, alcanzando en el año 2019 a 1.356 programas.

Complementariamente con lo anterior, la DIPRES en conjunto con los Servicios Públicos elabora un conjunto de mediciones de indicadores de desempeño. En el año 2020 se han comprometido metas para 836 indicadores. Por otra parte, DIPRES y MDS efectúan monitoreo de programas utilizando un formato simple, el que permite se disponga de información del monitoreo de 220 y 400 programas u otras intervenciones respectivamente. Cabe también mencionar la experiencia piloto de Revisión de Gasto iniciada el año 2019, cubriendo 54 asignaciones del subtítulo 22 del presupuesto público, correspondientes a soporte y administración para la producción de bienes y servicios.

El Sistema de Control y Evaluación a que da lugar este conjunto de instrumentos ha tenido por objeto generar información de desempeño, la que ha sido utilizada para informar el desempeño de programas; para introducir mejoras en aspectos de diseño y gestión de estos; y, también apoyar la toma de decisiones de recursos. Este último objetivo ha probado ser más complejo de alcanzar, observándose logros, pero menores que los deseados¹⁰. Lo anterior significa que no obstante los esfuerzos y avances quedan obstáculos que superar.

En particular respecto del sistema de evaluación de la DIPRES, durante 2018 y 2019 se realizó una revisión externa de este por parte de la OECD, entre cuyos principales resultados se señala que Chile cuenta con un sistema de evaluación avanzado, robusto y bien establecido para obtener información sobre desempeño de servicios y programas, y que representa un ejemplo de buenas prácticas internacionales en el diseño y ejecución de evaluaciones. No obstante, la revisión de la OECD también observa la ausencia de un mecanismo formal para considerar los resultados de las evaluaciones

⁹ Ley N°20.530 del 13 de octubre de 2011 crea el Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁰ Mas antecedentes del Sistema de Evaluación y Control de Gestión ver: DIPRES (2019). Informe de Finanzas Públicas. Tercer Trimestre de 2019.

en la asignación de recursos en el presupuesto. En efecto, el estudio señala que la mayoría de los actores involucrados en los procesos evaluativos perciben que los resultados tienen una mayor contribución o uso para mejorar el diseño o gestión de los programas que en la asignación más eficiente de los recursos¹¹.

4. Presupuesto base Cero Ajustado. Nuevo Impulso y Alertas

Los antecedentes anteriores conducen a observar con atención la iniciativa gubernamental de PBCA. Importante es considerar que este nuevo impulso a la preocupación por el uso de los recursos públicos se efectuaría sobre la base de tres aspectos fundamentales: i) la información de desempeño existente proveniente de la aplicación de los instrumentos de monitoreo y evaluación descritos, y la información que se generará en este mismo año 2020 a través de los instrumentos ya en uso; ii) la experiencia acumulada de interacción técnica y operativa entre organismos ejecutores de gasto, MDS y la DIPRES en relación a dichas aplicaciones; y, iii) el fuerte apoyo expresado públicamente por las autoridades del Ministerio de Hacienda, tanto Ministro como Director de Presupuestos.

La introducción del PBCA podría llegar a constituirse en el mecanismo formal de integración de la información de desempeño en el presupuesto, que observa como insuficiente la OECD en la revisión citada; mejorando la incorporación de las prioridades y mejorando la calidad del gasto asignado a éstas.

No obstante lo anterior, también surgen inquietudes o alertas considerando las complejidades que caracterizaron las experiencias descritas del Presupuesto por Programa y Presupuesto base Cero, y también las complejidades que han caracterizado el actual Presupuesto basado en Desempeño. Entre las principales inquietudes o alertas cabe destacar:

- La excesiva carga de trabajo que significará examinar la parte del gasto definida para el PBCA en los siempre cortos plazos establecidos en el calendario del presupuesto.
- El desafío de estrechar la interacción entre organismos ejecutores y la oficina de presupuestos; y, también entre organismos ejecutores, la oficina de presupuestos y otras instancias del Centro de Gobierno para revisar y ajustar prioridades emanadas de la política.

¹¹ Mas antecedentes ver: DIPRES (2019). Informe de Finanzas Públicas. Tercer Trimestre de 2019. Página 119, recuadro N° 6.

- Los compromisos significativos que deberían estar presentes en los organismos ejecutores de gasto, mayoritariamente preocupados de solicitar más recursos y resistentes a recortes y reasignaciones; y,
- Dado que el presupuesto como instrumento de la gestión del Estado siempre está sujeto a presiones políticas también desde el legislativo, el desafío de obtener un grado razonable de compromiso de estos actores.

Como se señala en Schick (2019)¹² los países no están dispuestos a renunciar a la idea de que los recursos públicos se asignen en función de los resultados alcanzados o esperados; sin embargo, el logro de este objetivo se compara muy por debajo de lo deseable. Lo anterior, como señala Schick, a veces porque el gobierno carece de la capacidad de reasignar recursos de actividades menos efectivas a más efectivas, en otros casos porque se carece de información suficiente, y con mayor frecuencia porque la maquinaria de presupuestación, sensible a los plazos y la política, está más comprometida con compromisos pasados que respecto de nuevas posibilidades.

Esperamos que el PBCA sea un impulso con resultados significativos en la gestión presupuestaria y en la gestión organizacional.

¹² Ver: OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. Chapter 1.

FLACSO-Chile es un organismo internacional, autónomo, regional, de carácter académico e interdisciplinario con una VISIÓN amplia y crítica de las ciencias sociales. Es un centro de pensamiento latinoamericano orientado a promover el desarrollo económico de la sociedad, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento integral de la democracia. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile

Impresas



Escritos Feministas. La vigencia del pensamiento de Julieta Kirkwood en el Chile actual
FLACSO-Chile / Editorial Universitaria



Apurando el paso. 10 Experiencias de Reforma y Modernización del Estado de Chile
FLACSO-Chile / Editorial Universitaria



La Política Siempre ha sido Cosa de Mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región
FLACSO-Chile

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile
Tel.: +56 2 2290 0200 • contacto@flacsochile.org



twitter.com/FLACSOCHILEORG



facebook.com/flacso.chile

www.flacsochile.org