

Reingeniería Presupuestaria

Propuesta de Presupuesto Base Cero

Cómo conciliar las múltiples necesidades
de la ciudadanía, con un adecuado uso
de los recursos públicos.

22 de octubre de 2019

Sebastián Izquierdo R.

Economista y MPP.

Director Ejecutivo de Horizontal.



Índice

Introducción.....	3
Antecedentes.....	3
Presupuesto 2020	4
Propuesta Presupuesto Base Cero.....	5
Medida complementaria	6
Conclusiones.....	6
Referencias.....	7

Introducción

Durante los últimos días, Chile se ha visto inmerso en un clima de mucha agitación social. Si bien esta no posee un diagnóstico claro, se evidencia un malestar generalizado producto de las desigualdades existentes en el acceso de oportunidades de la ciudadanía, y la legitimidad de las diferentes instituciones del Estado.

Siguiendo la línea anterior, cabe cuestionar o ver la forma de replantearse el presupuesto público de la nación del próximo año, considerando que hoy, dicha ley justamente se encuentra en discusión. Hacer esto, nos permitiría crear propuestas más audaces, que permitan abordar de mejor manera el malestar y las necesidades que ha venido a plantear la sociedad chilena en las manifestaciones recientes.

Dicho esto, es necesario realizar una reingeniería del gasto público del 2020, en pos de enfrentar de mejor manera los desafíos que el Estado debe abordar considerando los requerimientos de la sociedad, con un especial énfasis en la clase media y los más vulnerables.

A continuación, se esboza en las próximas páginas una propuesta de elaboración del presupuesto público, que permitiría volver a revisar y analizar los recursos con los que contamos para el próximo año, con el objetivo de crear planes que permitan distribuirlos según las principales necesidades detectadas y levantadas por la propia ciudadanía.

Antecedentes

El marco legal en el que se encuentra el presupuesto público de la Nación está regido por la Constitución Política de la República de Chile, la que, entre otras cosas, señala en su artículo 67:

“El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a

la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”.

“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente...¹”.

Es relevante destacar que, tal y como señala el artículo 122° de la Carta Magna: “Las Municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley²”.

A modo de resumen, el Presidente posee la iniciativa exclusiva de aquellos proyectos que se relacionan con el presupuesto de la nación, el cual es regulado por la constitución, entre otras leyes, como, por ejemplo, la Ley 1.263 (Orgánica de Administración). Por su parte, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), órgano perteneciente al Ministerio de Hacienda, es el encargado de coordinar y verificar la correcta aplicación de la política presupuestaria. Esto quiere decir que son los encargados de llevar las etapas de formulación, discusión, aprobación y evaluación de ejecución del presupuesto de las distintas instituciones centralizadas, autónomas o descentralizadas del Estado.

¹ Constitución Política de la República de Chile
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

² Ibidem

Presupuesto 2020

Es en este contexto, es que el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentó, antes de finalizar el mes de septiembre del 2019, la Ley de Presupuesto de la Nación para el año 2020, con un gasto contemplado en moneda nacional de MMM\$54.303 y MMUS\$5.881 en moneda extranjera, lo que equivale a un aumento del 3% real respecto al presupuesto del año 2019.

El 72,2% del aumento total se concentra en cuatro ministerios: Salud (35,7%); Educación (14,7%); Obras Públicas (11,8%); y Trabajo y Previsión (10,0%). En contra partida, el ministerio que presenta el menor crecimiento de todos es el de Desarrollo Social y Familia (0,7%), el cual concentra el 1,5% del presupuesto.

Tabla 1: Proyecto de Ley Presupuesto 2020 - Resumen por Partidas³

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2020. RESUMEN POR PARTIDAS (MILLONES DE PESOS 2020)				
	Ppto. 2019	Ppto. 2020	Variación 2020- 2019	
			MM\$	%
Presidencia	20.083	19.546	(537)	(2,67)
Congreso Nacional	129.131	130.715	1.584	1,23
Poder Judicial	610.058	582.142	(27.916)	(4,58)
Contraloría	82.696	83.686	991	1,20
Interior y Seguridad Pública	3.521.874	3.633.846	111.971	3,18
Relaciones Exteriores	265.531	235.201	(30.329)	(11,42)
Economía	1.147.253	1.123.614	(23.638)	(2,06)
Hacienda	530.365	546.875	16.509	3,11
Educación	11.530.578	11.649.845	119.267	1,03
Justicia	1.322.354	1.376.134	53.780	4,07
Defensa	1.884.345	1.916.051	31.706	1,68
Obras Públicas	2.543.696	2.631.492	87.795	3,45
Agricultura	681.949	710.566	28.617	4,20
Bienes Nacionales	44.379	45.771	1.392	3,14
Trabajo y Previsión	7.948.514	7.988.037	39.522	0,50
Salud	9.441.292	9.907.484	466.192	4,94
Minería	49.691	50.158	468	0,94
Vivienda	2.788.794	2.996.349	207.555	7,44
Transporte	1.140.644	1.157.215	16.571	1,45
SEGEGOB	30.081	30.896	815	2,71
Desarrollo Social y Familia	663.314	673.128	9.814	1,48
SEGPRES	13.812	13.454	(359)	(2,60)
Ministerio Público	200.806	202.045	1.240	0,62
Energía	130.595	132.728	2.133	1,63
Medioambiente	59.164	63.898	4.734	8,00
Deportes	135.860	148.749	12.889	9,49
Mujer y Equidad de Género	57.759	60.279	2.520	4,36
SERVEL	16.235	59.412	43.177	265,96
Cultura	194.503	199.458	4.955	2,55
Ciencia y Tecnología	410.910	436.520	25.609	6,23

Propuesta Presupuesto Base Cero

Los presupuestos públicos son herramientas muy útiles de planificación, pues son esenciales para un adecuado control del gasto, permitiéndolo la correcta administración de este. Sin embargo, la metodología con la cual se contruye el presupuesto chileno, se realiza a base de un enfoque incremental. Esto quiere decir que las diferentes partidas presupuestarias que componen el proyecto de presupuesto, toman como base el presupuesto del año anterior, y se ajusta generalmente al alza determinada según la regla del superávit estructural, sin analizar en profundidad las necesidades y pertinencias de las diferentes asignaciones.

Dada la contingencia nacional, se requiere una reingeniería presupuestaria para el 2020, considerando que es fundamental volver a evaluar los énfasis en donde se realizarán los gastos, de manera de poder acoger de mejor manera lo que la ciudadanía está requiriendo. De esta forma, no solo se podría disminuir el descontento social, sino además, se permitiría un uso más eficiente de los recursos.

Para ello se propone una metodología llamada “Presupuesto Base Cero” (PBC), la cual consiste en una serie de técnicas y procedimientos sistematizados, centrados en el análisis, partiendo de cero, que posibilita la evaluación anual de todos los programas y gastos de las diferentes entidades gubernamentales a base de la jerarquización de las necesidades (con metas y objetivos establecidos por plan), para tomar las mejores decisiones de distribución del presupuesto según el costo-beneficio asociado a cada medida. Así, se logra reorientar los recursos con mayor efectividad.

³ Elaboración propia a partir de Ley de Presupuesto 2020 - 2019

⁴ El paquete de decisión es un instrumento que identifica y describe una actividad específica, detallando el propósito, los logros, su medición, los gastos, y presenta alternativas y consecuencias de no aprobar el paquete.

⁵ Sería el año subsiguiente debido a que el año posterior, ya contaría con una ley de presupuesto promulgada, y, por lo tanto, el servicio ya tendría el presupuesto del servicio definido, sujeto a un máximo nivel de gasto.

Los principales objetivos de esta metodología, tienen relación con:

- Aumentar el presupuesto en aquellas actividades prioritarias, manteniendo el gasto global, mejorando la distribución de los recursos a efectos de lograr un desarrollo y crecimiento económico sostenible en el tiempo.
- Revisar y examinar todas las asignaciones del presupuesto periódicamente, partiendo de cero, y sin considerar las variaciones del ejercicio anterior.
- Identificar los problemas resueltos (metas) y el presupuesto para sus soluciones.
- Suprimir las actividades de baja prioridad (o repetidas) que no impactan sobre los resultados esperados.

A continuación, se presentan los **principales pasos** de implementación del PBC:

1. Definir, desde cero, los objetivos y metas a partir de una Planificación Nacional de Presupuesto (PNP), que debiese desprenderse de una agenda social transversal con participación ciudadana, que permita superar la crisis.
2. Cada sector presupuestario debe realizar un “paquete de decisión”⁴ según las principales necesidades que hayan detectado, con metas y objetivos establecidos (según el punto anterior), para posteriormente presentarlo a DIPRES.
3. DIPRES analizará minuciosa y sistemáticamente cada uno de los paquetes de decisión de los sectores, reconociendo las funciones o actividades específicas que estos realizan, con sus metas y objetivos estable-

cidos. Posteriormente, realizará una clasificación en orden de importancia, que permita priorizar, evaluar y asignar los recursos a los programas, bajo un esquema de costo-beneficio, según el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PNP.

4. Todo lo anterior, debe ser evaluado periódicamente, par realizar los ajustes necesarios en el caso de que se requiera.

Dicho todo esto, cabe destacar “los esfuerzos realizados por México como un modelo a seguir en la elaboración de un Presupuesto Base Cero, el cual utilizó para hacer una reingeniería al gasto público durante el 2016 para enfrentar la caída de los precios del pretróleo” (El Universal, 2018). Dicha experiencia sirve para analizar tanto los logros, como las desventajas del modelo, el cual debe ser aplicado con conocimientos técnicos especializados. Ahora bien, independiente de que esta estructura pueda o no ser aplicada completamente, permite una revisión más acabada del gasto público, abriendo a su vez la posibilidad de ir regulando la estructura según las necesidades del país.

Medida Complementaria

Como medida complementaria a la elaboración del presupuesto bajo este nuevo esquema, con el propósito de agregar una mayor eficiencia al gasto público, se propone que, si al final del año fiscal hay recursos disponibles en las organizaciones, un porcentaje significativo de dicho capital se mantendría en la misma institución para el año subsiguiente⁵, y otro porcentaje volvería a manos de la DIPRES, para ser reasignado según las nuevas necesidades priorizadas a base del ejercicio anterior.

Los beneficios de este modelo tienen relación con: (I) la reducción de gastos innecesarios que se producen a final de año, debido a la búsqueda del cumplimiento de una ejecución anual del 100% del presupuesto; (II) además, genera los incentivos adecuados para

que los jefes superiores de servicios, puedan realizar continuamente un gestión que tienda a un uso eficiente de los recursos estatales.

Conclusiones

Actualmente, el desafío que tenemos como nación, frente a las masivas manifestaciones de los últimos días, producto de un descontento social generalizado (posiblemente respecto a un cúmulo de necesidades no cubiertas y/o desigualdades no tratadas), es poder canalizar institucionalmente dicho malestar mediante un acuerdo nacional transversal que implique una serie de acciones concretas que se debiesen ver reflejadas en el corto plazo a través del presupuesto público nacional.

Para ello, vale la pena revisar el gasto y proponer una estructura más eficiente del mismo, mediante un mecanismo que no sea inercial, y que permita no perpetuar los ineficiencias, evitando el uso de recursos que no producen los beneficios esperados.

En esta línea, el Presupuesto Base Cero, viene a ofrecer la posibilidad de revisar la estructura del gasto público, de tal forma que permita una reingeniería integral del presupuesto total, en pos de considerar las necesidades que aquejan realmente a la sociedad chilena. Esto, bajo la premisa de no incrementar los impuestos ni los niveles de deuda pública, sino más bien utilizando eficaz y eficientemente el capital con el que contamos, en pos de efoncar primordialmente la atención en los recursos necesarios para los programas con mayor impacto, en lugar de basarse hacia el porcentaje de aumento del año anterior.

Ahora bien, esto es teniendo en cuenta que existen aspectos del gasto que inevitablemente deben ser considerados de un año para otro, lo que no quita que no valga la pena considerar una propuesta que posibilita revisar completamente el gasto, en pos de generar una mejor estructura de este, para atender de mejor manera las exclamaciones y requerimientos de la ciudadanía.

Referencias

- **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005:** “El presupuesto Base Cero: Compilación de notas seleccionadas”.
- **Dirección de Presupuesto, 2019:** “Ley de Presupuesto del Sector Público, año 2020”.
- **El Universal, 2018:** “BID: presupuesto base cero un modelo”.
- **Hermann von Gersdorff T., 2018:** “El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma”.
- **Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, 2018:** “El Presupuesto Base Cero en México: ¿Reingeniería presupuestal o Recorte al gasto público?”
- **Juan Ignacio Gil Antón y Francisco Lelo de Larrea Padilla, 2015:** “La viabilidad del Presupuesto Base Cero como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México”.