

# **NUESTRO GASTO: LA INERCIA DE LOS AÑOS**

16 de junio de 2020



## 1. INTRODUCCIÓN

Antes que irrumpiera con fuerza la pandemia por Coronavirus, nuestro país estaba enfrentando una crisis social de gran envergadura, la cual se aglutinaba en varias demandas ciudadanas (v.gr., mejores pensiones, mejores salarios, reducción en las tarifas de los servicios básicos, cobertura universal en salud, entre otros) que requerirían mayores compromisos del gasto público para su concreción.

Así pues, el descontento social que permeó la vida nacional, sirvió para abrir la discusión sobre la posibilidad de repensar la forma cómo resolvemos las necesidades básicas, qué instrumentos rediseñamos y cómo somos capaces de mejorar la calidad del gasto para encarar las principales exigencias de la ciudadanía. En esta última interrogante, Horizontal planteó una propuesta para revisar de forma estructural el modo en el que hoy gastamos los recursos fiscales: Presupuesto Base Cero (PBC).

Dicha propuesta tuvo buena acogida en el Ejecutivo y, actualmente, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) se encuentra en un proceso de revisión y análisis profundo del gasto público, a fin de presentar en el presente año un presupuesto que ostente un

mayor grado de eficacia y transparencia, de forma tal que rompamos con la tradición presupuestaria que mostraremos en este breve estudio.

Vale resaltar que, si hay algo que debemos reexaminar ampliamente y con mucha urgencia, esto no sería otra cosa más que la metodología utilizada para la asignación de recursos públicos, la identificación de prioridades sociales y la reconsideración de los compromisos fiscales existentes, con el claro propósito de focalizar eficientemente los recursos en las personas más vulnerables.

A lo largo de estas páginas, se ilustrará el comportamiento del gasto público en la última década para describir su trayecto, comprender sus dimensiones y detallar la práctica inercial que ha exhibido. Por cierto, de aquí pudiera desprenderse la extraordinaria importancia que representa la necesidad de emprender un proceder distinto en esta materia, precisamente en favor del mejoramiento del gasto público. Y, adicionalmente, también se explica brevemente la dinámica del PBC y la metodología presupuestaria que está aplicando en la actualidad la DIPRES.

## 2. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PBC?

Básicamente, el PBC es una herramienta que permite analizar detalladamente diversas partidas de gastos, a través de un ejercicio presupuestario que se efectúa desde cero, a fin de evaluar todos los gastos de los programas y servicios de las instituciones gubernamentales.

El proceso metodológico del PBC debe identificar las necesidades presupuestarias, las cuales deben estar fundamentadas en metas y objetivos, de manera que posteriormente se realice una asignación eficiente y efectiva de los recursos.

El PBC procura lograr reducir las ineficiencias del gasto público, construir mayores grados de transparencia, conseguir una reorientación de los recursos fiscales a los objetivos determinados y romper las malas prácticas presupuestarias que, ciertamente, conllevarán a generar ahorros considerables.

Un documento de Horizontal<sup>1</sup> (Propuesta de Presupuesto Base Cero, 2019) precisa los objetivos primordiales del PBC:

1. 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.
2. Revisar y examinar todas las asignaciones del presupuesto periódicamente, partiendo de cero, y sin considerar las variaciones del ejercicio anterior.
3. Identificar los problemas resueltos (metas) y el presupuesto para sus soluciones.
4. Suprimir las actividades de baja prioridad (o repetidas) que no impactan sobre los resultados esperados.

En conclusión, el PBC representaría una herramienta valiosa para llevar a cabo un proceso de reingeniería presupuestaria, con la finalidad de aplicar una revisión exhaustiva del gasto que desemboque en una priorización y eficiencia del mismo.

1. <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/02/41.pdf>

### 3. ¿EN QUÉ ESTÁ LA DIPRES HOY?

El día 08 de mayo del año corriente, el Ministerio de Hacienda publicó el oficio circular N° 21, en donde se deja establecido que la formulación del presupuesto para el año 2021, se realizará bajo la metodología denominada **Presupuesto Base Cero Ajustado (PBCA)**.

En consecuencia, desde el pasado mes de mayo, la DIPRES se encuentra aplicando el PBCA en todas las instituciones gubernamentales. Para este efecto, la DIPRES ha solicitado a todos los servicios que elaboren su propuesta de presupuesto en base a tres escenarios. En el primer escenario, solicita que establezcan un presupuesto equivalente al 80% del presupuesto del año 2020. En el segundo escenario, plantea que definan un presupuesto equivalente al 85% del presupuesto del año 2020. Y en el último escenario, propone que precisen un presupuesto equivalente al 90% del presupuesto del año 2020. De este modo, la DIPRES apuntaría a identificar las prioridades de gasto desde la visión de cada servicio y ayudaría a la reasignación eficiente del mismo.

Por otra parte, también está construyendo estimaciones de gasto público, haciendo la separación fundamental de aquellos gastos que obliga la ley y aquellos que podrían reconsiderarse por no estar sujetos a obligaciones de ley. Por lo tanto, se está revisando

aproximadamente entre el 20% y el 30% del gasto público, lo cual arrojaría una cifra –nada despreciable– en torno a los US\$ 14 – 21 mil millones (suponiendo un gasto de US\$ 70.000 millones anuales).

Asimismo, la autoridad presupuestaria se encuentra realizando reuniones con todos los servicios públicos con la intención de conocer los gastos mínimos para el funcionamiento de los mismos; se está revisando los indicadores de desempeño; se está exigiendo justificaciones y fundamentaciones pertinentes en sus respectivos gastos; evaluando reasignaciones presupuestarias; acordando cambios culturales internos; y, en definitiva, pormenorizando las necesidades presupuestarias de cada programa y servicio público con el objetivo primordial de reducir ineficiencias en los desembolsos estatales.

En resumen, la DIPRES está inmersa en la fase inicial del PBCA, que comprende –entre otras cosas– la recopilación de todos los elementos de juicio que le permita establecer un nuevo presupuesto que se aleje del comportamiento inercial (que caracteriza al actual) y, por supuesto, que reduzcan las duplicidades de gastos, brinden mayor nivel de transparencia pública y se focalicen los recursos en las prioridades nacionales.

## 4. INEFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN CHILE

Con el propósito de extender recomendaciones en materia de recursos fiscales a los países de América Latina y el Caribe (ALyC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un estudio<sup>2</sup> que procura darle respuestas a las preguntas cruciales en la referida materia. En otras palabras, dicho estudio le da una orientación a las siguientes interrogantes: en qué gastamos en ALyC, qué tan eficientes somos, cómo asignamos el gasto, cómo transitamos hacia la sostenibilidad fiscal, entre otros aspectos.

Según el BID, en Chile experimentamos una ineficiencia técnica del gasto público que alcanza el 1,8% del PIB, lo cual es equivalente a un 8% del presupuesto (esto se traduce en una cifra en torno a US\$ 5.600 millones).

Dicho indicador de ineficiencia, analiza el mal uso de los recursos en tres áreas: filtraciones en transferencias, malgasto en compras públicas y malgasto en remuneración a empleados. Sin embargo, las evaluaciones de otras aristas del presupuesto no han sido un foco importante de la administración

pública, por ende, este obstáculo nos ha limitado el avance en la búsqueda del buen uso de los recursos.

Por otra parte, una de las pocas estructuras que se tienen para el análisis del gasto es el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Departamento que tiene un Área de Evaluación de Programas Sociales). En el ejercicio de revisión del año 2018, se efectuó la evaluación de 22 programas públicos, de los cuales 10 (46%) tuvieron un mal desempeño y 5 (23%) un bajo desempeño, según los resultados de los informes realizados al respecto<sup>3</sup>. Si bien estas evaluaciones vienen realizándose hace varios años, lo cierto es que han tenido poca influencia en la gestación del presupuesto de cada año.

Por lo anterior, resulta perentorio alentar el esfuerzo que realiza la DIPRES actualmente, dada la evidencia nacional e internacional, acerca de las preocupantes cifras que representan las erogaciones estatales improductivas e ineficientes y, además, el número de programas públicos con desempeños negativos, todo ello en perjuicio de la sociedad chilena en su conjunto.

---

<sup>2</sup> <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

<sup>3</sup> [http://www.dipres.cl/598/articles-177385\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-177385_doc_pdf.pdf)

## 5. COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO - METODOLOGÍA

Los gráficos mostrados a continuación, contienen los datos de los presupuestos anuales del Estado en miles de pesos, los cuales fueron extraídos directamente de la Ley de Presupuesto de cada año. Para hacer estas cifras comparables, se ajustaron a precios de hoy a partir del IPC acumulado en cada período.

Se revisó el gasto del Gobierno Central y los principales subtítulos presupuestarios (21, 22 y 24), puesto que en estos renglones se registra el grueso sustantivo de los recursos fiscales establecidos anualmente.

## 6. COMPORTAMIENTO GASTO PÚBLICO Y SUBTÍTULOS PRESUPUESTARIOS

En este punto se describe la trayectoria del gasto público en el Gobierno Central y los principales subtítulos presupuestarios (en términos reales), con el objeto de trazar su evolución en la última década.

En cuanto al gasto público asignado al Gobierno Central, este se encuentra representado en el total de gastos contenidos en el Presupuesto de la Nación.

En lo que se refiere a los subtítulos presupuestarios, estos pueden definirse como la “agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítems”<sup>4</sup>.

### 6.1 Comportamiento Gasto Público – Gobierno Central (2009 – 2019. Términos Reales)

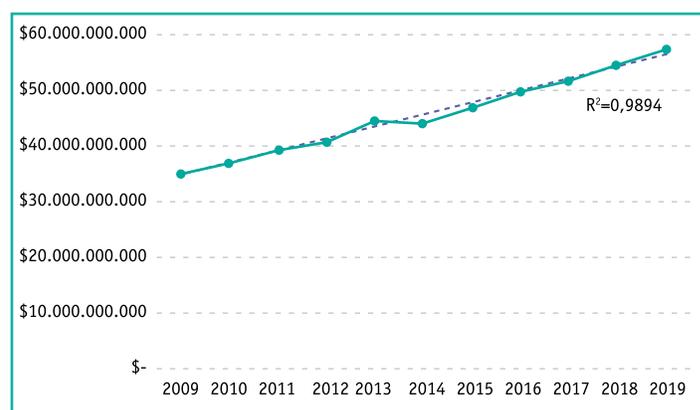
Con el propósito de describir el comportamiento del gasto del Gobierno Central, desde el período comprendido entre 2009 – 2019, se realiza un somero análisis, donde se desprenden las siguientes observaciones, detalladas en el gráfico N° 1:

- Crecimiento interanual promedio del gasto del Gobierno Central fue de 5,2%.
- La variación porcentual entre el gasto del año 2009 y el registrado en el año 2019 fue de 65%. Quiere decir, el monto gastado por parte del Gobierno Central en el año 2019 representó 65% más que el desembolsado en el año 2009.
- Se exhibe una tendencia alcista del gasto, presentando una clara estabilidad, sin quiebres por menor actividad económica o eventuales reducciones de ingresos fiscales en el período.

- El coeficiente de determinación para el período evaluado revela casi un ajuste lineal perfecto, situándose en 0,9894, lo cual explicaría muy bien la relación que existe entre las variables consideradas.

- No se notan oscilaciones significativas, lo cual coincide con una trayectoria lineal.

Gráfico N° 1: Comportamiento Gasto Público – Gobierno Central (2009 – 2019. Términos Reales)



Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de cada año

En resumen, en el gráfico N° 1 se advierte una evolución del gasto en forma incremental. Ahora bien, en el período analizado no se presentó ninguna discusión que abriera el debate sobre por qué creció de este modo, ni mucho menos los objetivos y criterios de asignación por parte de la autoridad competente en esta materia (DIPRES).

### 6.2 Comportamiento del Gastos en Personal - Subtítulo 21 (2009 – 2019. Términos Reales)

Los Gastos en Personal representan –básicamente- las remuneraciones de los funcionarios públicos, con sus

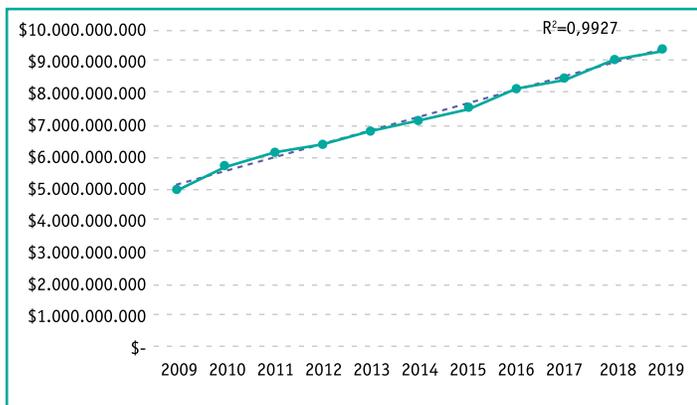
4. [https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma\\_plana?org=&idNorma=268856](https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=268856)

respectivas asignaciones, gastos en traslados, viáticos u horas extras realizadas.

Con la finalidad de exponer la dirección del gasto en Personal del Presupuesto Anual, se mencionan los siguientes resultados obtenidos del gráfico N° 2:

- Crecimiento interanual promedio del gasto en personal fue de 6,6%.
- La variación porcentual entre el gasto del año 2009, con respecto al año 2019, presentó un incremento de 88,9%.
- Se evidencia claramente una trayectoria lineal del gasto en cuestión en el periodo analizado.
- El coeficiente de determinación para el período evaluado muestra casi un ajuste lineal perfecto, ubicándose en 0,9927, lo cual explicaría la relación que existe entre las variables discurridas.

*Gráfico N° 2: Comportamiento del Gastos en Personal - Subtítulo 21 (2009 – 2019. Términos Reales)*



*Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de cada año*

En suma, en el gráfico N° 2 se despliega un comportamiento alcista en el Gasto en Personal. No se contempló algún proceso de discusión que justificara los incrementos anuales, es decir, se reproduce la evolución de un gasto sin fundamentos que solamente pareciera estar asociado a criterios históricos e inerciales.

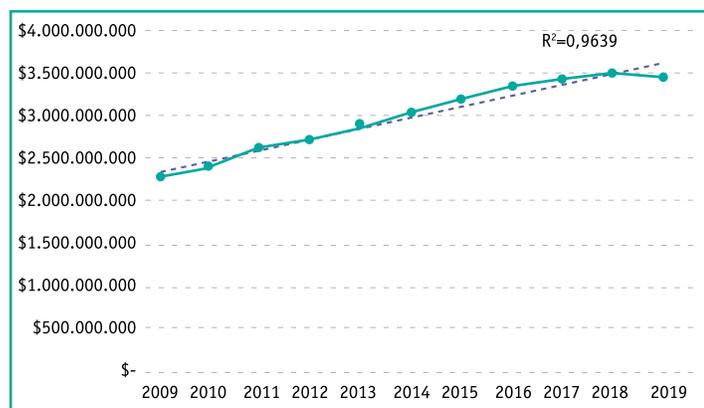
### **6.3 Comportamiento de los Gastos en Bienes y Servicios de Consumo - Subtítulo 22 (2009 – 2019. Términos Reales)**

Los Gastos en Bienes y Servicios de Consumo constituyen –esencialmente- el pago de alimentos, bebidas, servicios de aseo, gastos de representación, mantenimiento y reparaciones, arriendo de equipos y servicios, publicidad y difusión, materiales de uso o consumo corriente, servicio de cobranzas, entre otros.

Para identificar los principales resultados del gasto mencionado, se recoge la descripción precisada en el gráfico N°3, presentada a continuación:

- Crecimiento interanual promedio del período analizado fue de 4,3%.
- La variación porcentual entre el gasto del año 2009, en comparación con el año 2019, ostentó un incremento de 51,5%.
- Se evidencia claramente una trayectoria lineal del gasto en el periodo analizado.
- El coeficiente de determinación para el período evaluado muestra casi un ajuste lineal perfecto, ubicándose en 0,9639, por tanto, se explicaría la relación que existe entre las variables discurridas.

**Gráfico N° 3: Comportamiento del Gasto en Bienes y Servicios de Consumo - Subtítulo 22 (2009 – 2019. Términos Reales)**



Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de cada año

En síntesis, en el gráfico N° 3 se expone un comportamiento de constantes incrementos en los gastos asociados a la adquisición de Bienes y Servicios de Consumo. Claramente, se distingue una tendencia lineal.

#### 6.4 Comportamiento Transferencias Corrientes – Subtítulo 24 (2009 – 2019. Términos Reales)

Los gastos pertenecientes a las Transferencias Corrientes –fundamentalmente– son aquellos gastos que no tiene contraprestación en bienes y servicios. Estos los representan, en términos globales, las subvenciones y/o subsidios para programas especiales.

A continuación, se exponen los resultados obtenidos de la evolución del gasto destinado a las Transferencias Corrientes en los últimos diez años, ilustrados en el gráfico N° 4:

- Crecimiento interanual promedio del gasto perteneciente a transferencias corrientes fue de 11,9%.

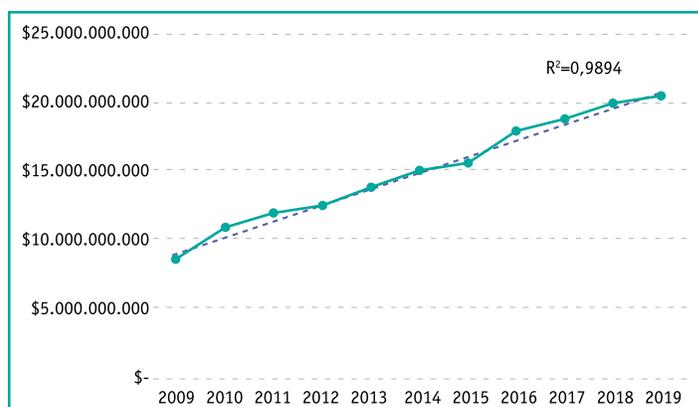
- La variación porcentual entre el gasto del año 2009 con respecto al año 2019, presentó un incremento de 136,2%.

- El gasto luce un comportamiento lineal, no se evidencian vaivenes en su evolución, solamente se aprecia una constante alza.

- El coeficiente de determinación para el período evaluado revela casi un ajuste lineal perfecto, situándose en 0,9894, por consiguiente, se explicaría muy bien la relación que existe entre las variables consideradas.

- Dentro de los subtítulos presupuestarios considerados en este estudio, el Subtítulo 24 refleja los mayores aumentos anuales, en lo relativo al crecimiento promedio y las variaciones porcentuales del período.

**Gráfico N° 4: Comportamiento de las Transferencias Corrientes - Subtítulo 24 (2009 – 2019. Términos Reales)**



Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de cada año

En definitiva, en el gráfico N° 4 marca una evolución alista en el gasto por concepto de transferencias corrientes totales. Nuevamente, tampoco se tiene constancia en el período evaluado, sobre la determinación de criterios especiales para la asignación de dicho gasto.

## 7. ¿CUÁL FUE EL TAMAÑO DE NUESTRO GASTO EN EL AÑO 2019?

Para dimensionar la 'torta' del gasto público, basta revisar la Ley de Presupuesto para el año de interés. En este caso, se revisa el presupuesto destinado a los gastos aprobados para el año 2019.

En particular, el gasto total del Estado ascendió a los 57 billones de pesos o US\$ 86 mil millones (realizando la conversión en valores de dicho año). Al realizar la desagregación del mismo, se obtienen los resultados presentados en el gráfico N°5. No obstante, a continuación se mencionan los gastos más representativos:

- Las Transferencias Corrientes correspondieron al 34,6% del gasto (US\$ 30.000 millones).

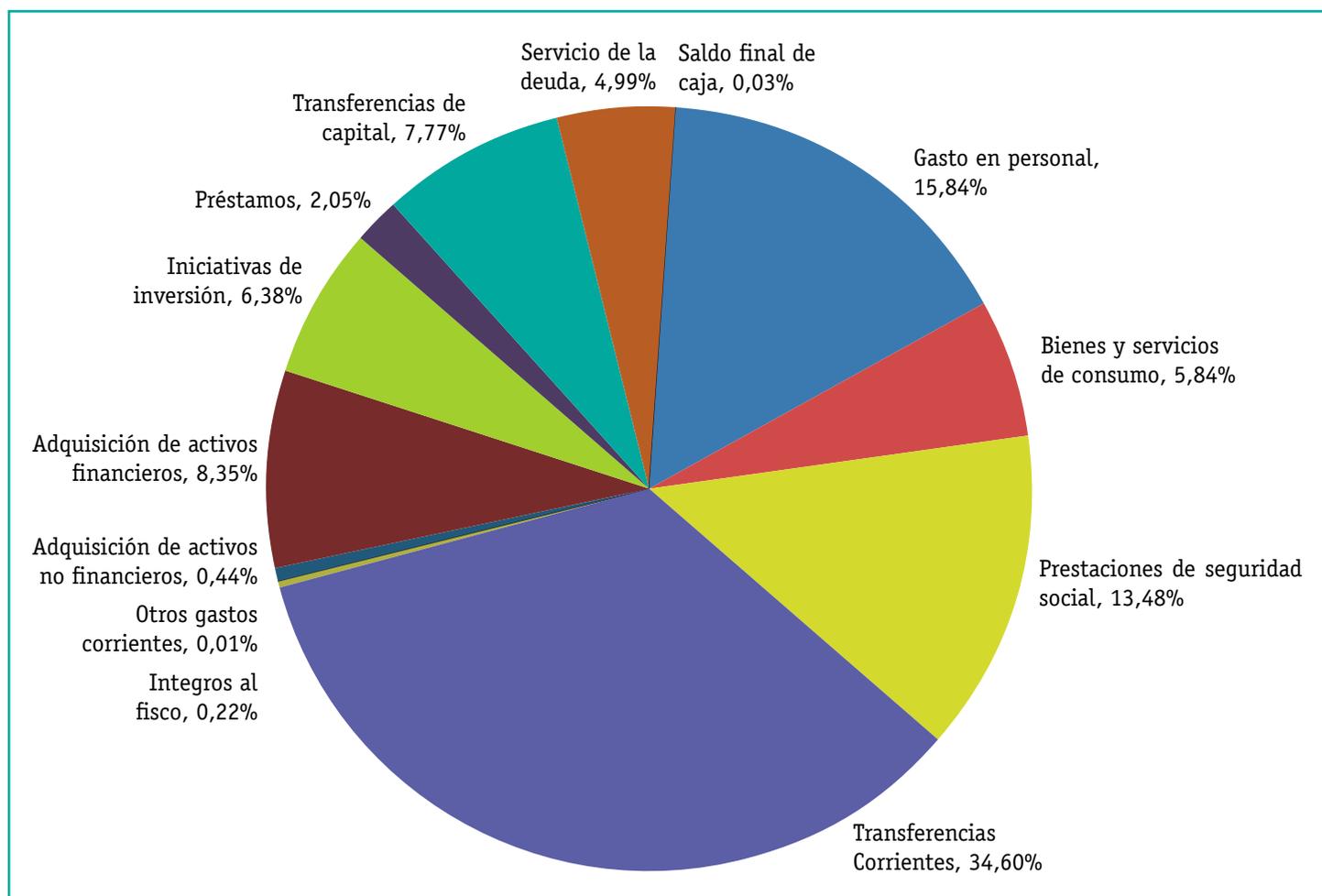
- El Gasto en Personal representó el 15,9% (US\$ 13.700 millones).

- El Gasto en Bienes y Servicios de Consumo significó el 5,8% (US\$5.050 millones).

- El Gasto en Prestaciones de Seguridad Social se situó en 13,5% (US\$11.600 millones).

- Los desembolsos por Servicios de la Deuda significaron el 5% del total (US\$ 4.300 millones).

*Gráfico N° 5: Distribución del presupuesto del Estado 2019 por Subtítulo Presupuestario (en %)*



Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de cada año

## 8. COMENTARIOS FINALES

Se advirtió las variaciones incrementales, año tras año, del gasto público en todos renglones presupuestarios evaluados. Es notable una trayectoria inercial típica. No obstante, la actual coyuntura nos obliga a reflexionar sobre la importancia del gasto y la imperiosa necesidad de rediseñar el presupuesto con miras a generar una mayor eficiencia en su uso.

Por estos días, la DIPRES emprende un proceso inédito en nuestro país, el cual supone revisar en profundidad todos los programas contemplados en el presupuesto, a fin de proponer erogaciones que rompan con el comportamiento inercial descrito en estas páginas.

Evidentemente, nuestro país no es el mismo que dejamos hace 20 años atrás e, incluso, tampoco es el mismo desde octubre del año pasado. Nuestras prioridades se han transformado, nuestras necesidades mutaron y, por consiguiente, no podemos asignar los recursos como usualmente lo veníamos haciendo. En efecto, la coyuntura invita a realizar ajustes y diferentes arreglos que armonicen con el nuevo contexto nacional e internacional.

Este período es propicio para implementar la metodología del PBC, pues, ahora más que nunca urge utilizar los recursos públicos con suma precisión y claridad, porque enfrentaremos en los próximos meses

(virtualmente años) fuerte presiones de gasto fiscal en ayuda de la población más vulnerables, emprendedores, Pymes y empresas estratégicas, con el objetivo de socorrerlos y evitar el hundimiento general de la economía.

Ya no vale gastar por simple intuición 2% más en determinado servicio público o 3% más en determinado programa. Es momento de hacer el ejercicio ético y moral de garantizarle a la ciudadanía que sus recursos están llegando a quienes más lo necesitan y, por cierto, asegurar que lo está aprovechando la sociedad chilena en su conjunto. Y, por último, que dicho ejercicio quede instaurado como práctica presupuestaria de ahora en adelante.

Finalmente, se evidencia el mayor esfuerzo fiscal en todos los subtítulos presupuestarios, especialmente en el que corresponde a las transferencias corrientes (gastos sin contraprestación en bienes y servicios), sin sustento ni justificaciones computadas. Por lo tanto, pudiera razonarse que nuestro presupuesto está basado en un hábito histórico que deberíamos romper ahora, dada las pocas holguras y las necesidades de financiamiento de las urgencias sociales en los próximos años (especialmente representadas en el Plan de Emergencia consensuado que significaría el desembolso de US\$12.000 millones en 24 meses).