

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo

**Jaime Crispí
Alejandra Vega
Andrés Cooper
Juan Andrés Roeschmann**

ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Febrero de 2004



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo

**Jaime Crispi
Alejandra Vega
Andrés Cooper
Juan Andrés Roeschmann**

ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Febrero de 2004

*Esta publicación corresponde al cuarto número de la serie **Estudios de Finanzas Públicas** de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.

*La serie **Estudios de Finanzas Públicas** representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.*

Autores:

Jaime Crispi, Economista de la Universidad de Chile, MPhil y Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge, y Jefe Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Alejandra Vega, Economista y Magíster en Economía Universidad de Chile, y Analista Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Andrés Cooper, Economista y Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Analista Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Juan Andrés Roeschmann, Economista y Magíster en Economía, mención Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Analista Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Editores:

Alberto Arenas de Mesa, Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos.
Pamela Albornoz

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Registro de Propiedad Intelectual N° 140.561

I.S.B.N: 956-8123-05-9

Todos los derechos reservados.

Febrero 2004

La serie **Estudios de Finanzas Públicas** se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl

Diseño, diagramación e impresión: Andros Impresores.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN CHILE	11
a) Rigideces y flexibilidades presupuestarias: algunas distinciones	11
i) Rigideces en el gasto	11
ii) Operacionalizando las reasignaciones en el presupuesto	16
b) ¿Qué es una reasignación?	18
i) Reasignaciones Intraanuales	19
ii) Reasignaciones Dinámicas	21
c) Innovaciones presupuestarias y reasignaciones en Chile	23
3. REASIGNACIONES EN CHILE: UNA CUANTIFICACIÓN	29
a) Reasignaciones Intraanuales Absolutas	29
b) Reasignaciones Intraanuales Relativas	30
Marco legal para las reasignaciones intraanuales entre partidas	30
Provisión para Financiamientos Comprometidos	31
c) Reasignaciones Dinámicas Absolutas	35
d) Reasignaciones Dinámicas Relativas	41
4. CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	45

INTRODUCCIÓN

1

Durante los últimos años se han producido profundas transformaciones en la economía global que han ido estructurando un nuevo contexto para el manejo de las finanzas públicas. Mientras la creciente integración internacional de los mercados de capitales ha generado fuertes incentivos a los gobiernos para mantener posiciones fiscales sostenibles, la competencia global por la inversión extranjera directa y la necesidad de mantener y profundizar la competitividad en los mercados globales de bienes y servicios han restringido la capacidad de muchos gobiernos de generar nuevos recursos por la vía tributaria.

Aunque estas condiciones operan tanto para países en desarrollo como desarrollados, su intensidad es mayor para los países emergentes, que dependen más fuertemente del ahorro e inversión externa, y que han consolidado menos ventajas competitivas en el comercio internacional. Estas transformaciones estructurales de los parámetros en que se desenvuelven las finanzas públicas se han conjugado en los últimos años, a su vez, con una compleja situación cíclica de la economía global, la que ha impactado las finanzas públicas tanto de países desarrollados como en desarrollo.

Así, aunque la mantención de niveles de gasto público intertemporalmente sostenibles y la efectiva asignación de los recursos en tareas prioritarias para la ciudadanía es labor permanente de todos los actores del proceso presupuestario, la redoblada vigilancia de los mercados financieros y la dificultad de generar nuevos recursos públicos han impuesto una presión adicional a los gobiernos y parlamentos para atender necesidades y prioridades emergentes mediante reasignaciones de recursos desde áreas menos prioritarias hacia iniciativas más meritorias. En un proceso del que Chile constituye un buen ejemplo, esto ha motivado un creciente desarrollo durante los últimos años de instru-

mentos para evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público, y de mecanismos que permitan introducir mayor flexibilidad a la asignación de los recursos dentro del proceso presupuestario.

Sin embargo, y a pesar de todos estos desarrollos, no existen criterios ni metodologías generalmente validadas para la operacionalización del concepto de reasignación presupuestaria, constituyendo esta una de las áreas conceptualmente menos desarrollada en el campo de las finanzas públicas. Un trabajo reciente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹ define las reasignaciones como modificaciones en el patrón de gastos ocurridas tanto intraanualmente (con respecto a un presupuesto vigente) como interanualmente (respecto de algún marco de gastos multianual). El uso presupuestario tradicional del concepto en Chile enfatiza la primera dimensión. Los desafíos que enfrenta el manejo de las finanzas públicas, tanto en Chile como en otros países, sin embargo, hacen cada vez más necesario incorporar criterios intertemporales en la conceptualización y análisis de las reasignaciones presupuestarias.

Este trabajo presenta un esfuerzo por avanzar en una conceptualización más amplia del papel de las reasignaciones presupuestarias en el manejo fiscal, y evaluar su operación en la historia fiscal reciente de Chile. Así, por una parte, se busca aportar a la discusión conceptual, precisando el concepto de reasignación presupuestaria y aportando nuevas distinciones para orientar su análisis y, por otra, se desarrolla en base a estas distinciones una estructura metodológica específica a la realidad chilena que, utilizando instrumentos particulares de su institucionalidad presupuestaria, permite calificar y cuantificar la importancia de este fenómeno en la práctica chilena reciente. Este trabajo, por tanto, busca entregar un aporte conceptual a un área de relativamente menor desarrollo en el análisis de las finanzas públicas y aportar más específicamente al debate fiscal en Chile.

En la siguiente sección se desarrollan las distinciones analíticas básicas para acotar y operacionalizar el concepto de reasignación presupuestaria, se discuten brevemente al-

¹ Reallocation: The Role of Budgeting Institutions, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2003.

gunas innovaciones introducidas en el manejo presupuestario en Chile durante los últimos años; que son coherentes con el marco en que se desarrollan hoy las finanzas públicas del país, y se propone una metodología para cuantificar las reasignaciones presupuestarias, utilizando la información que entrega la aplicación de estas innovaciones al análisis fiscal. En la sección 3 se discuten algunos aspectos de la experiencia chilena en lo que se refiere a las reasignaciones intraanuales y se presentan algunos ejercicios desarrollados para cuantificar la magnitud y orientación de las reasignaciones presupuestarias interanuales o dinámicas en Chile durante los últimos tres años. La sección 4 consiste en una breve conclusión.

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN CHILE

2

Una reasignación presupuestaria involucra una modificación de los patrones de gasto público, la que puede ocurrir tanto dentro de un año fiscal dado como de manera interanual (OECD 2003). Para conceptualizar y operacionalizar el concepto de reasignación, por tanto, es necesario entender la estructura básica del gasto público. Esta sección presenta una categorización del presupuesto de gasto público chileno, analiza la relación existente entre diversas categorías de gasto y formas alternativas de reasignación presupuestaria y propone una metodología específica para analizar y cuantificar estas variantes de reasignación presupuestaria en la actual institucionalidad pública chilena.

A. RIGIDECES Y FLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS: ALGUNAS DISTINCIONES

i) Rigideces en el gasto

Aunque en el largo plazo todas las partidas del presupuesto público pueden ser reasignadas, distintas partidas de gasto presentan grados diferentes de flexibilidad o rigidez relativa dependiendo de su fundamento. Así, mientras algunas partidas de gasto presentan gran rigidez por estar fundamentadas en leyes permanentes o contratos vigentes que el Estado debe honrar más allá de la voluntad de la autoridad fiscal, existen otras que pueden ser modificadas con mayor facilidad. Es posible, por tanto, categorizar distintos componentes del gasto en términos de su rigidez relativa a partir de sus fundamentos.

Los componentes del gasto que presentan mayor inflexibilidad al momento de elaborar el presupuesto público son aquellos que están definidos por leyes permanentes. Gastos

asociados al pago de pensiones, salarios del personal de planta o subsidios establecidos por ley, entre otros, no pueden ser reasignados de un año a otro sin que exista una modificación legal que lo posibilite. En Chile esta rigidez está, incluso, consagrada en la Constitución Política de la República, la que prohíbe expresamente al parlamento la reducción de este tipo de gastos en la discusión anual del proyecto de presupuestos del sector público².

De acuerdo al ordenamiento jurídico chileno, el presupuesto del sector público debe contener la totalidad de las obligaciones del Estado y sus instituciones en materia de gastos. Estas provienen en gran medida de obligaciones legales, algunas de las cuales son de larga data, como el pago de pensiones a jubilados del antiguo sistema previsional, asignaciones familiares, subsidios maternales o subvenciones educacionales. Otras obligaciones son más recientes y se derivan de reformas legales en proceso de aplicación, como la Reforma Procesal Penal, la extensión de la jornada escolar o la ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público. Asimismo, el Estado debe honrar compromisos contractuales, como los asociados al servicio de la deuda o el pago a contratistas de obras de inversión. Finalmente, el presupuesto también contiene gastos que son rígidos por estar ligados a la propia estructura del Estado, como los asignados a poderes autónomos para su funcionamiento, tales como el mismo parlamento, la Contraloría General de la República o el poder judicial.

El conjunto de estas obligaciones, que denominamos “gasto rígido”, representa una alta proporción del presupuesto público en Chile. Como muestra el cuadro 1, la suma de obligaciones legales, contractuales e institucionales del Estado conforma un componente rígido que equivale a más de un 75% del total de gastos contenidos en el presupuesto.

Una parte importante de estos gastos rígidos, por otra parte, no sólo son inflexibles a la baja, sino que crecen de año en año por factores que no están bajo el control directo de las autoridades. Así, como también se aprecia en el cuadro 1, del total de gastos rígidos

² Art. 6, inciso 2°.

en Chile, dos terceras partes tienen una dinámica automáticamente expansiva. Así, por ejemplo, el gasto en subvenciones educacionales crece de acuerdo a la población en edad escolar, a la cobertura educativa y al ingreso de nuevas escuelas a la Jornada Escolar Completa; la garantía estatal de pensión mínima involucra nuevas obligaciones a medida que se jubilan nuevos trabajadores bajo el nuevo régimen previsional; y el gasto en medicina curativa de libre elección de FONASA crece según la demanda de sus afiliados.

Cuadro 1			
Rígideces en el Presupuesto del Gobierno Central Año 2003			
<i>(Cifras en millones de dólares y porcentajes)</i>			
Subtítulos	Gasto total	Gasto rívido	
		MM US\$	%
Personal	2.936	2.341	79,8
Bienes y servicios	1.127	341	30,3
Prestaciones provisionales	4.638	4.638	100
Transferencias corrientes	4.415	3.037	68,8
Intereses	300	300	100
Otros compromisos y operaciones años anteriores	62	62	100
Inversión real	1.626	1.223	75,2
Inversión financiera	359	8	2,2
Transferencias de capital	988	588	59,5
Total	16.451	12.539	76,2
Gastos Rígidos en el Gasto Total Año 2003			
Gastos Rígidos Totales (MM US\$)		12.539	
Gasto Total (MM US\$)		16.451	
Gastos Rígidos / Gasto Total		76,20%	
Gastos Rígidos Legales y Contractuales (MM US\$)		7.359%	
% Rígidos Legales y Contractuales / Gasto Total		44,70%	
Gastos Rígidos Arrastre y Pol. Sociales Irreversibles (MM US\$)		5.180%	
% Rígidos Arrastre y Pol. Soc. Irrevers. / Gasto Total		31,50%	
Gastos Rígidos Crecientes (MM US\$)		10.922	
Gastos Rígidos Crecientes / Gastos Rígidos		66,40%	
Gastos Rígidos Crecientes Racionalizables (MM US\$)		4.747	
Gastos Racionalizables / Gastos Rígidos		28,90%	

Fuente: Dirección de Presupuestos sobre la base de la Ley de Presupuestos 2003.

La existencia de un importante componente de gastos rígidos expansivos advierte sobre el hecho de que aún en una economía en crecimiento no puede contarse con que el aumento de los ingresos fiscales vaya a quedar íntegramente disponible para financiar nuevos programas, beneficios o reducciones de impuestos. Por la misma razón, la presión que ejercen estos gastos expansivos se hace más evidente cuando la situación fiscal se hace más estrecha. Es así como, en el presupuesto del año 2003, cerca de la mitad del margen de expansión del gasto estuvo explicado por aumentos de gastos en subsidios de salud, subvenciones educacionales, bonos de reconocimiento, garantía estatal de pensiones mínimas y el aumento del déficit previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Es importante consignar, por otra parte, que la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo. En muchos casos estos reflejan la progresiva expansión de derechos económicos y sociales y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social. Sin embargo, el que estas obligaciones emanen de normas legales permanentes no significa que las autoridades deban actuar pasivamente frente a las mismas cuando existe evidencia de abusos, ineficiencias o inconsistencia. Es así como en años recientes se ha ido tomando creciente conciencia en Chile respecto de la fuerte presión que se ha venido generando desde componentes del gasto que pueden ser objeto de alguna racionalización. Tal es el caso del uso de licencias médicas y por enfermedad del hijo menor de un año, de la franquicia tributaria para capacitación y del sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El examen de la situación vigente en cada una de estas áreas ha llevado al gobierno chileno a enviar al parlamento iniciativas destinadas a racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos de estos componentes. La propuesta del gobierno considera explícitamente la reasignación de estos recursos, dado que no se propone que los ahorros generados por las medidas que incluye no se reducirán del gasto público, sino que estos se apliquen a materias prioritarias, tales como el resguardo de la seguridad ciudadana, la eficaz aplicación de la Reforma Procesal Penal, el reforzamiento de la atención de salud y la capacitación de trabajadores independientes y microempresarios. Usando distinciones que se desarrollan más adelante, este es un ejemplo de reasignación dinámica relativa.

Cuadro 2
Rigideces en el Presupuesto del Gobierno Central
 Porcentajes del gasto total respectivo (Base Ley de Presupuestos 2003)

Subtítulos	% Gto. rígido	Fundamento	Tendencia futura
Personal	79,8		
– Adm. civil	62,1		– Creciente en 2004 por Nuevo Trato, posible comp. por reemplazos
Congreso	96,8	– Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	– Estable a creciente
Contraloría	97,4	– Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	– Estable a creciente
Consejo de Defensa del Estado	96,6	– Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	– Estable a creciente
Junji	100,0	– Socialmente prioritario	– Creciente por aumento requerido en cobertura
Resto	59,7	– Remuneraciones personal de planta	
– Administración de justicia	100,0	– Total P. Judicial, Min. Público, Gen., Def. Pub.	– Fuertemente creciente, por Reforma Procesal Penal
– FF.AA. y de Orden sin SMO	100,0	– Remuneraciones contingente	– Decreciente en Armada, Creciente en Carabineros e Investig.
Bienes y servicios	30,3		
– Servicios de Salud	100,0	– Medicamentos e insumos hospitalares	– Fuertemente creciente, por precios, demanda y tecnología
– Carabineros	100,0	– Combustibles, mant. capacidad operativa	– Estable, posibles ahorros por nuevo equipamiento
Prestaciones previsionales	100,0		
– Bonos de reconocimiento	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente según cump. de edad de jubilación
– Aporte Capredena	100,0	– Financiamiento déficit previsional FF.AA.	– Fuertemente creciente, posible contención vía reforma
– Curativa libre elección	100,0	– Pago FAM, obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, posible contención vía fiscalización
– SIL Fonasa	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, posible contención vía fiscalización
– Déficit cajas compensación	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, posible contención con reforma a incentivos
– Garantía pensiones mínimas	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente con población jubilada AFP
– Pensiones previsionales	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Estable prox. 2 años, por ref. previsional y estab. pensiones reales
– Ley de accidentes del trabajo	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente por aumento en primas de riesgo
Transferencias corrientes	68,8		
– Subs. Educ. Aporte a Integra	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente por aumento requerido en cobertura
– Subvenciones educacionales	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, por población secundaria, cobertura y JEC.
– Aporte directo, indirecto, becas univ.	100,0	– Parte obligatorio por ley	– Creciente, por matrícula y aranceles
– Fondos terceros Capredena-Dipreca	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente, por expansión prestaciones salud y bienestar
– Subsidio maternal	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, posible contención vía reforma incentivos
– Atención primaria	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente, por población inscrita y costos unitarios
– Reintegro simplificado exportadores	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Decreciente, por acuerdos OMC
– Riego y DL 701	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Estable
– DFL 15 y DL 889	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Estable, posible reducción con reformas racionalizadoras
– Asig. fam., SUF y subsidio cesantía	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Creciente, por población
– Subsidio agua potable	100,0	– Pago obligatorio por ley	– Fuertemente creciente, por aumento de tarifas
– Subsidios y op. compl. Tesoro Púb.	100,0	– Aplicación leyes diversas	– Estable
Intereses	100,0	– Obligación contractual	– Creciente, por mayor endeudamiento y tasas de interés int.
Otros compromisos y años ant.	100,0	– Obligaciones contractuales	– Estable
Inversión real	75,2		
– Concesiones infraestructura	100,0	– Obligaciones contractuales	– Creciente, por garantías y subsidios comprometidos
– Infraestructura educación	100,0	– Infraestructura para JEC	– Se mantendrá alto por cuatro años más
– Infraestructura judicial	100,0	– Infraestructura para reforma penal	– Creciente, por aplicación de Reforma Procesal Penal en RM
– Resto	68,5	– Arrastre de proyectos en ejecución	– Crecimiento estimado 5% para sostener infraestructura
Inversión financiera	2,2		
– Compra títulos y valores	100,0	– Operación financiera	
Transferencias de capital	59,5		
– Aporte suplementario JEC	100,0	– Infraestructura para JEC	– Se mantendrá alto por cuatro años más
– Aporte Fondos Crédito Universitario	100,0	– Aportes FCU	– Creciente, por mayor demanda crédito
– Reintegro IVA concesiones	100,0	– Obligación contractual	– Creciente, según avance inversiones concesionadas
– Subsidios vivienda	95,0	– Subsidios nueva política, mant. año anterior	– Estable, por aplicación nueva política habitacional
Total	76,2		

Fuente: Dirección de Presupuestos sobre la base de la Ley de Presupuestos 2003.

La diferencia entre el gasto total y el gasto rígido pertenece a lo que llamaremos el componente programable del presupuesto, porque puede, en principio, ser programado anualmente en el proceso presupuestario sin necesidad de alterar leyes permanentes. Dado que, a pesar del ejemplo anterior ya comentado, durante los últimos tres años las reasignaciones presupuestarias en Chile se han hecho fundamentalmente por la vía administrativa, apoyándose en el proceso de preparación y discusión del presupuesto, éstas han debido concentrarse precisamente en este componente. Dada la metodología residual con que se calcula (diferencia entre el gasto total y el gasto rígido), sin embargo, el que algún ítem se encuentre en esta categoría no significa que su reasignación sea fácil, ni mucho menos que sea justificable. Simplemente significa que su origen no está fundado en ninguna de las causas que definen a una partida de gasto como rígida.

De hecho, aparte de considerar niveles básicos de continuidad para la operación del conjunto de los servicios públicos que van más allá de la remuneración del personal de planta, es en el gasto programable donde se concentra la mayor parte del gasto prioritario, ya que allí está parte importante de los programas contra la pobreza, los recursos para nuevos proyectos de inversión en infraestructura, los recursos para cultura, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y apoyo a la PYME, entre otros. En ausencia de una evaluación negativa de estas iniciativas, el hecho de que el gasto asociado a éstas pueda ser programado no significa, por tanto, que merezca ser reducido o reasignado.

ii) Operacionalizando las reasignaciones en el presupuesto

Las distinciones y el ejercicio desarrollado en la sección anterior permiten visualizar el espacio existente y las alternativas globales para generar reasignaciones dentro del presupuesto público en Chile.

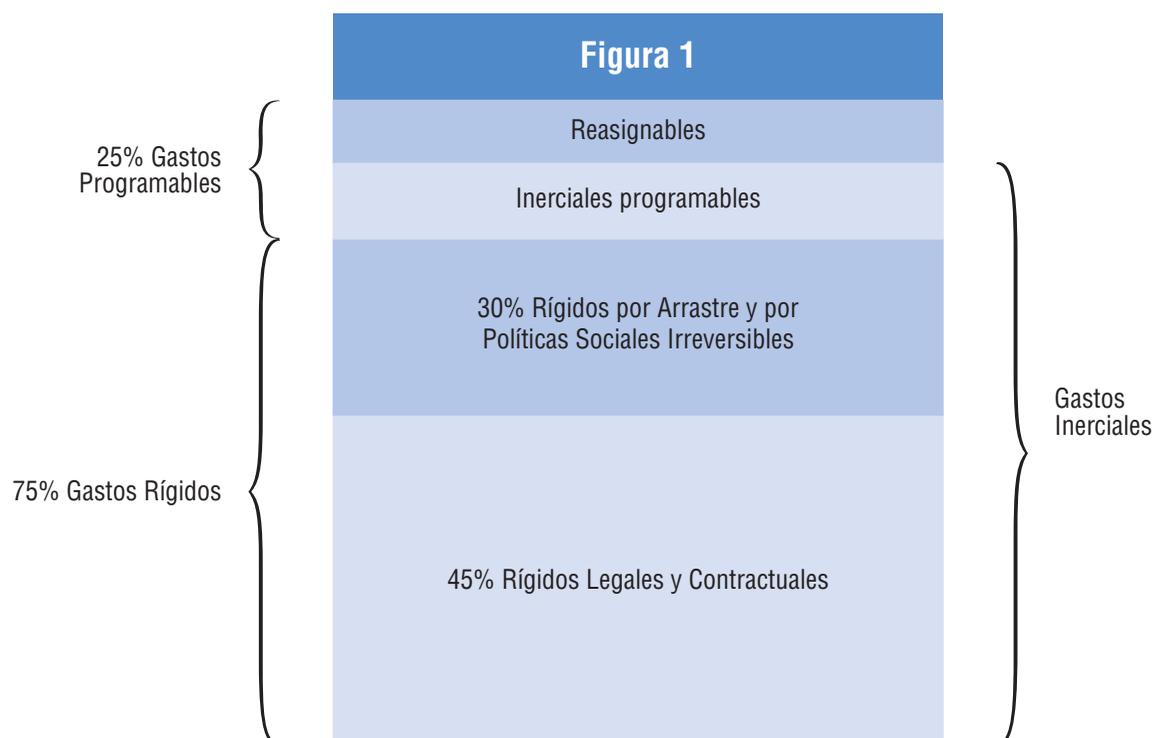
Se señalaba a este respecto el que un ítem de gasto sea programable no significa que deba ser reasignado. Sólo para ejemplificar, la reasignación de todo el gasto programable de un año a otro involucraría discontinuar a todo el personal del sector público en regímenes de contratación distintos al de planta, reducir a cero las compras de bienes y servicios en los servicios públicos, detener todos los nuevos proyectos de

inversión en obras públicas, finalizar todos los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y eliminar todos los programas habitacionales, entre muchas otras iniciativas sociales, medioambientales y de fomento productivo que no están definidas por leyes permanentes.

Para poder implementar un proceso racional de reasignaciones presupuestarias, por tanto, se requiere tener instrumentos conceptuales y operativos que permitan distinguir aquello que requiere ser reasignado dentro del gasto programable. Para estos efectos se ha venido desarrollando en Chile desde la década pasada un sistema de control de gestión ligado al presupuesto destinado a generar criterios de evaluación objetivos e independientes de la eficiencia y eficacia del gasto³. Este sistema, compuesto por una serie de instrumentos complementarios, entrega información necesaria para administrar el componente más programable del presupuesto, permitiendo reorientar o discontinuar aquellos gastos asociados a instituciones o programas que no cumplen sus objetivos eficazmente.

La existencia de este sistema permite, en efecto, operacionalizar un par de distinciones adicionales que se requieren para la administración de las reasignaciones a través del presupuesto. Así, llamaremos gasto reasignable a aquellos componentes del gasto programable que presentan una evaluación negativa a la luz de los instrumentos que componen el sistema de control de gestión, o que han perdido prioridad en virtud de cambios en los lineamientos programáticos del gobierno. Sumado al gasto rígido, la proporción del gasto programable que no presenta fundamentos objetivos para su reasignación constituye lo que llamaremos el gasto inercial. Entenderemos por gasto inercial, así, al gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado y dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran ya en desarrollo (gasto rígido), más los recursos requeridos para el financiamiento de continuidad de las instituciones y programas que no presentan evaluaciones negativas. La figura 1 muestra las distinciones que surgen dentro del gasto total de los conceptos desarrollados.

³ Ver Guzmán, M., "Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: La Experiencia Chilena", División Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Santiago, enero 2003.



B. ¿QUÉ ES UNA REASIGNACIÓN?

La definición general desarrollada en OCDE (2003) y presentada en la introducción de este documento entrega un marco general al concepto de reasignación presupuestaria. Para operacionalizar esta definición, sin embargo, es necesario acotarla en algunas dimensiones importantes y establecer algunas distinciones adicionales. En particular, proponemos en este trabajo distinguir las reasignaciones a partir de su carácter o finalidad y su temporalidad.

La definición comentada se refiere en términos genéricos a una modificación del patrón de gastos respecto de un patrón preestablecido. En lo que se refiere al carácter o finalidad de una reasignación, por tanto, es posible incorporar en esta conceptualización acciones que no sólo se refieren a disminuciones de gastos, y que afectan inversamente a distintas partidas presupuestarias, sino que también a disminuciones generales en el nivel de gasto. Para un mismo nivel de ingresos públicos, por tanto, una reasignación presupuestaria puede involucrar tanto una reorientación de recursos desde una partida presupuestaria a otra como una reducción absoluta en el nivel de gasto en una o más partidas presupuestarias.

Desde la perspectiva de su finalidad o carácter esto nos permite realizar una primera distinción fundamental entre dos tipos de reasignaciones. En el primer caso se encuentra lo que llamaremos reasignaciones relativas que involucran un movimiento de recursos desde una partida de gasto a otra. En el segundo caso se encuentran las reasignaciones absolutas, donde la contrapartida del ítem de gasto que se reduce es un mejoramiento del balance fiscal. Conceptualmente, por tanto, esta es una reasignación desde un ítem de gasto hacia mayor ahorro público.

En las siguientes dos secciones se discute la operacionalización de esta distinción dentro de la práctica fiscal chilena, agregando al análisis una segunda distinción de tipo temporal.

i) Reasignaciones Intraanuales

Para que exista una reasignación debe existir algún patrón de gastos preestablecido que se modifica. En el caso de las reasignaciones que se producen dentro de un mismo año presupuestario –reasignaciones intraanuales– este patrón de gastos es el presupuesto vigente al momento inmediatamente anterior a la misma.

En nuestra institucionalidad, este tipo de reasignaciones se operacionalizan a través de decretos del Ministerio de Hacienda que rebajan ciertos ítems de gasto y pueden o no aumentar otros dentro del límite global absoluto definido por la ley de presupuestos. Estos decretos son, por tanto, el instrumento obvio para evaluar el monto y dirección de las reasignaciones intraanuales en el caso chileno. En el límite, la diferencia entre el presupuesto de gastos inicialmente aprobado por el Congreso y el presupuesto de gasto resultante tras el conjunto de decretos modificatorios que se han cursado en el año, señala la magnitud y orientación de las reasignaciones realizadas durante el año fiscal.

Dado que la ley de presupuestos impone un límite máximo al gasto, estas diferencias pueden involucrar tanto reducciones no compensadas en algún ítem de gasto implementadas durante el año (ahorro) como una reorientación de recursos hacia nuevos destinos. Utilizando las distinciones ya desarrolladas, la primera es una reasignación intraanual absoluta y la segunda una reasignación intraanual relativa.

En todo caso, de acuerdo a la legislación chilena, este tipo de reasignaciones está limitada por normas permanentes establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado. En particular, esta señala en su artículo 26 que sólo por ley se podrán transferir fondos entre Ministerios o traspasar a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público. Estas normas permanentes se complementan con disposiciones temporales establecidas en el artículo 4° de la Ley de Presupuestos, las que señalan que sólo por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, prestaciones previsionales y transferencias corrientes. Es decir, en ausencia de ley no pueden realizarse transferencias desde gastos de capital a gastos corrientes.

La operacionalización de estas últimas en la ejecución de los últimos tres presupuestos, por otra parte, se ha visto reforzada por la introducción en la Ley de Presupuestos del Fondo de Contingencia contra el Desempleo, instrumento que está explícitamente diseñado para operacionalizar reasignaciones intraanuales relativas desde otras partidas presupuestarias hacia la generación de empleo, en la medida en que la tasa de desempleo supera un umbral preestablecido. Así, la operación de este fondo permite reorientar recursos, dentro del marco de gastos global definido en la Ley de Presupuestos, hacia este objetivo, en la medida en que los indicadores objetivos que reflejan el problema señalizan su prioridad.

Dentro del marco global de gasto definido en el presupuesto, por otra parte, se contempla también una reserva central contra contingencias, denominada Provisión para Financiamientos Comprometidos en la partida de Tesoro Público. Dicha reserva incluye fondos para cubrir gastos por proyectos de ley que aún no han sido aprobados, pero que tienen una probabilidad alta de ser aprobados y cuyo monto de gastos es posible de estimar.

El hecho de contar con un fondo de este tipo reduce la necesidad de realizar reasignaciones entre diferentes partidas durante el año. Así, es esperable que mientras más grande sea el tamaño relativo de este fondo respecto del gasto total, mayores serán los incentivos a utilizar el fondo como alternativa a reasignaciones intraanuales relativas para enfrentar contingencias. Un fondo relativamente pequeño, por otra parte, impone

a los distintos servicios y organismos públicos la necesidad de asumir el real costo alternativo de aumentar cierto gasto a través de reasignaciones desde su propio presupuesto, promoviendo mayor racionalidad en las eventuales modificaciones presupuestarias intraanuales.

En la sección 1.a) se presenta una cuantificación de los recursos involucrados en las reasignaciones intraanuales absolutas en Chile en años recientes.

ii) Reasignaciones Dinámicas

Los fenómenos estructurales de largo plazo ya mencionados y la disminución cíclica en el ritmo de crecimiento, que ha enfrentado la economía global en los últimos años, hacen también relevante el análisis de las reasignaciones de recursos que se realizan de un año a otro para adecuar la posición fiscal a los recursos disponibles en un marco sostenible, y orientar el uso de los recursos disponibles después de este ejercicio hacia fines que reflejen de la mejor manera posible las prioridades del país y permitan su uso más eficiente. Por su carácter interanual llamaremos a éstas, reasignaciones dinámicas.

El análisis de este tipo de reasignaciones se encuentra con algunas dificultades metodológicas adicionales a las que presentan las reasignaciones ejecutadas dentro de un año. En ausencia de un marco presupuestario multianual (en Chile, como en prácticamente todo el mundo, la ley de presupuestos abarca un solo año fiscal), la ausencia de un patrón de gastos preestablecido contra el cual evaluar el gasto de un año específico hace mucho más complejo el análisis empírico de este fenómeno.

La evaluación cuantitativa de las reasignaciones dinámicas absolutas, por una parte, requiere de la definición de algún nivel de gasto esperado que opere como punto de referencia (*benchmark*) contra el cual evaluar el nivel de gasto global de algún año específico. Una evaluación cuantitativa de las reasignaciones dinámicas relativas, por otra parte, requiere de alguna medida de la contención que se haya podido realizar a través de cambios legales de partidas de gasto determinadas por leyes o contratos, y de la reorientación de recursos que se producen de un año a otro desde partidas de gasto o programas que han tenido una mala evaluación hacia programas o partidas de gasto

C. INNOVACIONES PRESUPUESTARIAS Y REASIGNACIONES EN CHILE

El avance en el cumplimiento de las metas programáticas prioritarias para la ciudadanía en un marco más restrictivo de recursos ha sido facilitado en los últimos años por dos nuevos instrumentos de administración fiscal introducidos por la actual administración: i) la regla de política fiscal y ii) el fondo concursable de proyectos presupuestarios.

La regla de política fiscal en operación en Chile está diseñada para responder a los requerimientos de sostenibilidad y certidumbre de la política fiscal sin sacrificar la flexibilidad que requiere el presupuesto público ante el ciclo económico⁴. En términos macroeconómicos la operación de esta regla ha permitido a la política fiscal jugar un papel estabilizador del ciclo económico y la credibilidad ganada en su cumplimiento ha permitido disminuir el riesgo país (y con ello el costo de financiamiento para el sector público y privado) a niveles sin precedentes históricos. Esta regla, sin embargo, no sólo tiene beneficios macroeconómicos y financieros. Su operacionalización en la formulación presupuestaria ha permitido, además, cuantificar muy precisamente la capacidad de las finanzas públicas para acomodar de manera sostenible nuevos gastos de un año a otro.

Mantener el gasto global dentro de los límites definidos por la regla de política fiscal, en un contexto de menor crecimiento tendencial de nuestra economía y menor precio del cobre de largo plazo, ha involucrado un importante esfuerzo de consolidación fiscal en los últimos años. En efecto, tras una década en que el gasto del gobierno central creció a una tasa promedio de un 6,6% anual, programar y mantener la ejecución presupuestaria dentro del marco de gasto definido por la regla de política ha involucrado una reducción del ritmo de crecimiento del gasto a una tasa media del 4,0% anual entre 2000 y 2003.

Esta modificación de los patrones intertemporales de crecimiento del gasto equivale conceptualmente a un proceso de reasignación absoluta dinámica. La cuantificación de

⁴ Ver Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P., “Balance Estructural de Gobierno Central”, Dirección de Presupuestos, Septiembre 2001, y Perry, G., “Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?”, Banco Mundial, 2002.

las reasignaciones absolutas realizadas en los últimos años, por tanto, requiere comparar el nivel de gasto efectivo en los últimos años con el que hubiera resultado de mantenerse la tendencia de crecimiento del gasto de los años anteriores.

El fondo concursable de proyectos presupuestarios, por otra parte, se relaciona directamente con el concepto de reasignación relativa dinámica. En conjunto con el resto de los instrumentos que constituyen el sistema de control de gestión ligado al presupuesto desarrollado durante los últimos años⁵, este mecanismo está orientado a facilitar la reorientación de recursos hacia iniciativas novedosas de alta prioridad o iniciativas que han demostrado altos niveles relativos de eficacia.

Este mecanismo está estructurado de manera tal que todas las nuevas iniciativas de gasto o proyectos de expansión de programas existentes más allá de su programación inicial compitan por los recursos disponibles, evaluándose su mérito en base a criterios objetivos y conocidos por todas las instituciones. La operación de este mecanismo permite así contener la tendencia incrementalista en el proceso presupuestario, asegurando una evaluación objetiva de todas las nuevas iniciativas y expansiones de programas existentes más allá de su componente inercial.

Operacionalizar este mecanismo en la formulación presupuestaria requiere identificar, por una parte, el gasto macroeconómicamente compatible con la meta de política fiscal para el período siguiente y, por otra, el nivel de gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado, dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran en desarrollo y asegurar el financiamiento de continuidad para las instituciones y programas que no presentan evaluaciones negativas; es decir, lo que hemos llamado gasto inercial. Así, el monto disponible para ser asignado por el fondo concursable en la elaboración de cada proyecto de presupuesto es igual a la diferencia entre el gasto compatible con la regla fiscal y el gasto inercial. Esto es precisamente lo que definimos en la sección anterior como gasto reasignable.

⁵ Ver Guzmán, M., "Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La Experiencia Chilena", Dirección de Presupuestos, Santiago, enero 2003.

Al ser asignados año a año sobre la base de una evaluación de sus objetivos y metas de entre diversas iniciativas alternativas, la operación de este fondo asegura la reasignación dinámica relativa de estos recursos, por lo que el análisis de su operación entrega una metodología para evaluar la magnitud y orientación de estas reasignaciones.

Utilizando estas distinciones es posible formalizar una metodología para la cuantificación de las reasignaciones dinámicas en Chile. Así, la reasignación dinámica absoluta en un año dado resulta de la diferencia entre el gasto que se hubiera observado si este hubiera mantenido su tasa de crecimiento histórica (llamaremos a este nivel el gasto de tendencia, GT_t), y el gasto efectivo o ejecutado de ese mismo año (GE_t). Así:

$$GT_t = G_{t-1} g_t \quad (1)$$

donde g_t es la tasa de crecimiento tendencial del gasto.

La reasignación dinámica absoluta (RDA), por otra parte, estará dada por:

$$RDA_t = GT_t - GE_t \quad (2)$$

Leyendo esta ecuación en variaciones, se observa que la variación de las reasignaciones dinámicas absolutas en el tiempo dependerá de la diferencia entre la variación del gasto de tendencia y la del gasto efectivo de un período a otro.

Reemplazando 1 en 2, por otra parte, se obtiene:

$$RDA_t = (G_{t-1} g_t) - GE_t \quad (3)$$

La única variable no observable en la ecuación 3 es g_t , por lo que, para operacionalizar una cuantificación de las reasignaciones dinámicas absolutas, se requiere realizar algún supuesto o estimación respecto de la tasa de crecimiento tendencial del gasto. En la sección 3 se discuten alternativas para determinar el valor del gasto de tendencia aplicado a la realidad chilena de los últimos tres años y se presenta un ejercicio de cuantificación del monto total de reasignaciones absolutas efectuadas en el período.

Las reasignaciones dinámicas relativas, por otra parte, corresponden a la diferencia entre el nivel de gasto compatible con la regla fiscal (GC_t) –que por la aplicación de la regla es igual al gasto ejecutado (GE_t)– y el gasto inercial (GI_t). Esto es la diferencia entre el nivel de gasto máximo que permite cumplir con la meta de superávit estructural de 1% del PIB y el nivel de gasto mínimo requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del estado, mantener el ritmo de avance de reformas socialmente irreversibles que se encuentran en ejecución y dar continuidad operativa a los programas e instituciones que no presentan razones objetivas para ser discontinuados.

La administración de estos recursos ha estado sujeta durante los últimos tres años en nuestro país, como adelantábamos, a la operación del fondo concursable, por lo que:

$$RDR_t = GE_t - GI_t = GE_t - GI_t = FC_t \quad (4)$$

donde FC_t son los recursos administrados a través del fondo concursable en el período t .

Esta ecuación también puede ser analizada en variaciones. Así, la variación de las reasignaciones relativas de un período a otro dependerá de la diferencia entre las variaciones del gasto efectivo y las del gasto inercial en el período de tiempo t (la que depende de la contención que haya podido realizarse de la inercialidad en el gasto).

Otra forma de estimar reasignaciones dinámicas relativas consiste en considerarlas como la diferencia entre lo que efectivamente se gasta en cada categoría de gasto (clasificado por categoría funcional o económica) y lo que se hubiera gastado si el monto de recursos asignado a esa categoría hubiera crecido a la tasa que creció el gasto total.

De esta forma:

$$RDR_{ct} = GT_{ct} - GE_{ct}$$

donde GT_{ct} corresponde al gasto teórico en la subcategoría c , si este hubiera crecido a la misma tasa en que creció el gasto total, y GE_{ct} corresponde al gasto efectivo en la categoría de gasto c .

El cuadro 4 complementa el cuadro 3, presentando la metodología desarrollada en esta sección de manera esquemática.

Cuadro 4			
Resumen de operacionalización de las mediciones de reasignaciones			
Dimensión Temporal			
Reasignaciones Intraanuales			
Reasignaciones Interanuales o Dinámicas			
Carácter de la reasignación	Absolutas	<p>CUADRANTE 1</p> <p>Intraanuales Absolutas $RIA = GP_t - GE_t$</p> <p>GP_t = Gasto Presupuestado para el período t. GE_t = Gasto Ejecutado en el período t.</p>	<p>CUADRANTE 2</p> <p>Dinámicas Absolutas $RDA = GT_t - GE_t = GE_{t-1} * g_t - GE_t$</p> <p>$GT_t$ = Gasto de tendencia. g_t = Tasa de crecimiento tendencial.</p>
	Relativas	<p>CUADRANTE 3</p> <p>Intraanuales Relativas $RIR = (GP_i)_t - (GE_{ii})_t$</p> <p>$(GP_i)_t$ = Gasto presupuestado para la partida i. $(GE_{ii})_t$ = Gasto ejecutado en la partida i.</p> <p>Tal que la diferencia es mayor que cero y existe otra partida j distinta de i en que la diferencia es igual al valor absoluto de RIR con signo contrario.</p>	<p>CUADRANTE 4</p> <p>Dinámicas Relativas $RDR = GC_t - GI_t = FC_t$</p> <p>GC_t = Gasto compatible con la regla fiscal. GI_t = Gasto Inercial. FC_t = Fondo Concursable.</p> <p>Alternativamente, $RDR = GT_{st} - GE_{st}$ Donde: GT = Gasto teórico en subcategoría s si creciera a la misma tasa que crece el gasto total. GE = Gasto efectivo en subcategoría s.</p>

REASIGNACIONES EN CHILE: UNA CUANTIFICACIÓN

3

En esta sección se presenta una aplicación práctica del esquema conceptual y metodológico desarrollado en la sección anterior. Así, se desarrolla y presenta el resultado de evaluar la práctica fiscal chilena reciente en base a las distinciones desarrolladas, tanto en lo que se refiere a la finalidad de la reasignación (relativa y absoluta) como a su dimensión temporal (intraanual y dinámica).

A. REASIGNACIONES INTRAANUALES ABSOLUTAS

De acuerdo al marco metodológico desarrollado, las reasignaciones intraanuales absolutas, como muestra el cuadrante 1 del cuadro 4, resultan de la diferencia entre el gasto presupuestado para cada año y el gasto ejecutado en ese mismo período. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los respectivos niveles de gasto entre los años 2000 y 2003 y en la última columna se observa el monto de reasignaciones absolutas de cada año.

Cuadro 5 Gasto Gobierno Central, Presupuesto Inicial y Ejecución Anual 2000-2003 (Millones de dólares de 2003)					
Año	Gasto Total Presupuesto Inicial	Gasto Total Presupuesto Inicial ajustado por ejecución histórica (1)	Gasto Total Ejecutado	Reasignación intraanual absoluta	
				MM US\$	% PIB
2000	14.217	14.084	14.297	0	0,0
2001	14.961	14.821	15.099	0	0,0
2002	15.967	15.817	15.602	216	0,3
2003	16.451	16.296	16.119	178	0,2

(1) Para este ajuste se utilizó el porcentaje de ejecución promedio del gasto total excluyendo el servicio de la deuda entre 1998 y 2002.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como muestra este cuadro, el monto de reasignaciones intraanuales absolutas requeridas para hacer el gasto compatible con la regla fiscal ha ido aumentando a través de los años, y en 2003 se situó en torno a 0,2% del PIB. El ajuste en el gasto total durante cada uno de esos años se logró en gran medida gracias a ahorros operacionales y medidas de racionalización efectuadas por los mismos servicios públicos. Esto ocurre, por ejemplo, en el área de la defensa, donde algunas ramas de las Fuerzas Armadas han estado tomando medidas de racionalización para liberar recursos que puedan ser invertidos en sus proyectos institucionales en el futuro.

De esta manera, aunque el ajuste de gastos requerido durante el 2003 ha involucrado un esfuerzo financiero importante, éste no tuvo un impacto significativo sobre la evolución de los programas públicos ni sobre el cumplimiento de los compromisos programáticos del gobierno. No obstante, dicho ajuste representa una señal poderosa en el sentido de concentrar la actividad de los ministerios y servicios públicos en el cumplimiento de los planes existentes y hacerse responsables, con sus propios recursos, de cambios de prioridades y contingencias sectoriales que se produzcan durante el año.

B. REASIGNACIONES INTRAANUALES RELATIVAS

Marco legal para las reasignaciones intraanuales entre partidas

Las reasignaciones relativas que se realizan en Chile están normadas por la Ley de Presupuestos. Ésta da un marco legal que define la forma en que se puede llevar a cabo este tipo de reasignaciones. En efecto, del artículo 3° al 5° de las Disposiciones Complementarias de la Ley se desprende la forma de proceder dentro de un año en relación a modificaciones eventuales al Presupuesto de la Nación. En particular, para llevar a cabo reasignaciones presupuestarias dentro de un determinado año, es necesaria la promulgación de decretos, a través de los cuales se traspasan recursos de ciertas partidas de gasto a otras, todo esto sujeto al estricto proceso legal para hacer estas modificaciones. Igualmente, como se señaló más arriba, de acuerdo a la legislación chilena, las reasignaciones de este tipo están limitadas por normas establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado.

De esta manera, el marco legal incide en las reasignaciones relativas de dos formas. La primera es que, al limitar la fuente de financiamiento, se producen incentivos a reasignar. Esto ocurre, por ejemplo, a través de la limitación al monto máximo de obligaciones (endeudamiento) que puede contraer el Presidente de la República durante el año (Artículo 3), constituyendo esto un incentivo al uso de reasignaciones para financiar contingencias. La segunda forma en que la legislación incide en las reasignaciones es a través de restricciones en el uso de los fondos. Un ejemplo de esto son las normas del Artículo 4 que establecen limitaciones al aumento de la suma de los gastos corrientes. Con esto se restringen potenciales reasignaciones desde gastos de capital hacia gasto corriente que pudieran alterar los énfasis de la Ley de Presupuestos aprobada por el parlamento.

Provisión para Financiamientos Comprometidos

La práctica presupuestaria en Chile, por otra parte, contempla una provisión no distribuida en la Ley de Presupuestos, destinada a financiar la aplicación de leyes permanentes que se aprueban con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos o contingencias que van más allá de lo que se pudo prever al momento de su aprobación, denominada la Provisión para Financiamientos Comprometidos. Hasta 1996, el Ministerio de Hacienda podía disponer libremente de los recursos contemplados en esta provisión. Sin embargo, a partir de ese año se limitó el monto de recursos de libre disponibilidad, separándose esta provisión en dos componentes. Una parte de la misma quedó directamente orientada a financiar la aplicación de leyes respecto de las cuales existe una probabilidad muy alta de aprobación con posterioridad a la discusión de la Ley de Presupuestos, y un segundo componente de libre disponibilidad mantuvo su fin de financiar contingencias que van más allá de lo que se podía prever al momento de su aprobación.

Por tanto, la utilización de esta provisión, particularmente en lo que se refiere a su segundo componente, constituye una alternativa a la implementación de reasignaciones intraanuales relativas para hacer frente a necesidades emergentes de gasto durante el año, y su tamaño define la presión que ejercen contingencias o cambios de prioridades

sobre los recursos ya asignados en el presupuesto. Para dimensionar el tamaño de la Provisión para Financiamientos Comprometidos y obtener una idea de la presión existente para financiar necesidades emergentes en base a reasignaciones relativas en el año, se ha calculado el porcentaje de estos recursos dentro del presupuesto total durante la última década. En el cuadro 6 se presenta la evolución de la Provisión para Financiamientos Comprometidos entre los años 1991 y 2003 en millones de dólares de 2003. Las dos últimas columnas muestran el tamaño del fondo central de libre disposición dentro del gasto total y el total presupuestado para esta provisión como porcentaje del gasto total de cada año. Esta misma información se presenta también en los gráficos 1 y 2.

Cuadro 6						
Provisión para financiamientos comprometidos en transferencias corrientes						
1991-2003						
<i>(Millones de dólares de 2003)</i>						
AÑO	PROVISIÓN EN LEY INICIAL			TOTAL GTO. (*) LEY PRESUP.	% LIBRE DISP. / TOTAL (%)	PROV./ GTO. TOTAL (%)
	LIBRE DISP.	FIN. COMPROM.	TOTAL			
1991	789	0	789	7.803	10,1	10,1
1992	743	0	743	8.612	8,6	8,6
1993	777	0	777	9.310	8,3	8,3
1994	690	0	690	9.896	7,0	7,0
1995	648	0	648	10.853	6,0	6,0
1996	504	0	504	11.566	4,4	4,4
1997	148	372	520	12.452	1,2	4,2
1998	200	399	599	13.401	1,5	4,5
1999	154	288	442	13.700	1,1	3,2
2000	207	244	451	14.431	1,4	3,1
2001	173	209	381	15.373	1,1	2,5
2002	191	191	382	16.669	1,1	2,3
2003	144	230	374	16.935	0,9	2,2

(*) Sin saldo final de caja.

Fuente: Ley de Presupuestos de cada año.

Como muestra el cuadro anterior y el gráfico 1, el peso relativo de la provisión para financiamientos comprometidos cayó continuamente en el período de análisis, pasando desde más de un 10% del gasto total a un 2,2% del total en 2003. La Ley de Presupuestos para 2004 continuó acentuando muy fuertemente esta tendencia al reducir el peso de esta provisión dentro del gasto total presupuestado a apenas un 1,3%.

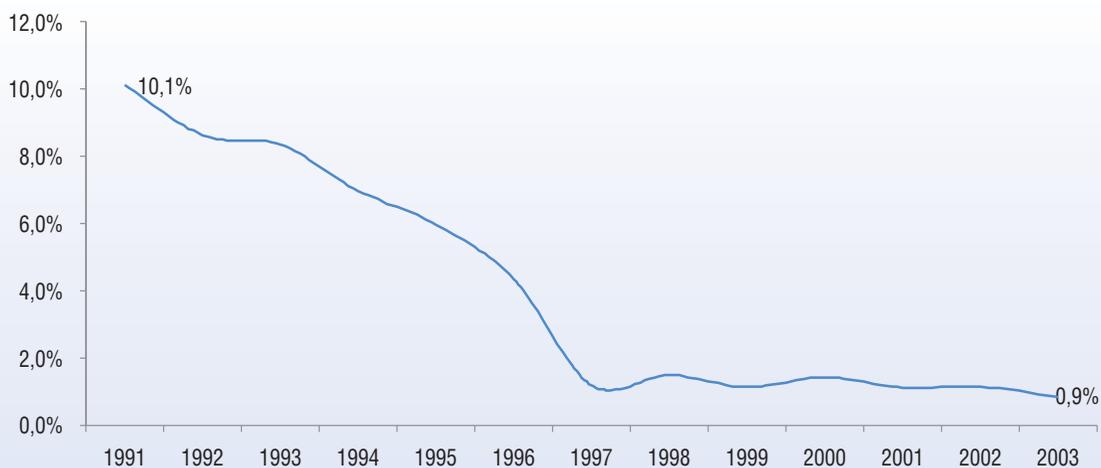
Gráfico 1
Evolución de la Provisión para Financiamientos Comprometidos, 1991 - 2003
 (porcentajes del gasto total)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Particularmente interesante resulta a este respecto la evolución del componente de libre disponibilidad dentro de esta provisión para transferencias corrientes como proporción del gasto total. Como muestra el cuadro 6 y el gráfico 2, el componente de libre disponibilidad de la provisión cayó desde un 10,1% del gasto total en 1991 (cuando toda la provisión era de libre disponibilidad) a un 1,2% del gasto total en 1997 y un 0,9% en 2003. En el presupuesto para 2004, por otra parte, este porcentaje se redujo nuevamente hasta un 0,8%.

Gráfico 2
Provisión de libre disponibilidad del Ministerio de Hacienda para transferencias corrientes dentro del gasto total, 1991-2003
 (Porcentaje del gasto total)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como decíamos, los mayores o nuevos gastos de ciertos componentes del presupuesto que ocurren dentro de un año y que no tienen como contraparte el uso de la Provisión para Financiamientos Comprometidos deben ser asumidos a través de reasignaciones relativas intraanuales entre partidas de gasto. El ejercicio desarrollado, por tanto, nos indica el espacio existente para financiar contingencias sin tener que recurrir a reasignaciones relativas pero no nos indica cuál es el monto de reasignaciones relativas intraanuales efectivamente implementadas en esos años.

Operacionalmente, para llevar a cabo reasignaciones entre partidas del gasto se dictan decretos a través del año que aumentan o crean gastos de diferentes partidas teniendo como contraparte la reducción del gasto en otras partidas, dentro del marco global que define la Ley de Presupuestos. Dado el gran número de decretos involucrados en las reasignaciones entre partidas del gasto anualmente (más de 700 como promedio anual entre 1995 y 2002), no ha sido posible cuantificar los recursos comprometidos en estas reasignaciones como se sugiere en el cuadrante 3 del cuadro 4. Una aplicación de esta metodología involucraría analizar uno por uno estos decretos para determinar el monto, origen y destino de los recursos involucrados. Interesa, sin embargo, estudiar el monto y dirección de este tipo de reasignaciones, por lo que este ejercicio queda pendiente para futuros trabajos.

Podemos avanzar parcialmente en este objetivo, sin embargo, evaluando la operación de un novedoso instrumento presupuestario establecido en los últimos años: el Fondo de Contingencia para el Desempleo. A través de este fondo se redireccionan recursos desde otras partidas de gasto a programas destinados a generar empleo cuando la tasa de desempleo supera un umbral preestablecido. Los recursos ingresan a este fondo mediante decretos del Ministerio de Hacienda y provienen de otras partidas del presupuesto y su monto es el necesario para financiar un número tal de empleos que, sumado a los generados a través de los programas y proyectos incluidos en los presupuestos institucionales incorporados en la ley, permita alcanzar una meta predefinida. Estos decretos permiten, así, la disminución de gasto en otras partidas con el fin de traspasar recursos al fondo, constituyéndose en una forma institucionalizada de reasignación intraanual relativa.⁶

⁶ Este fondo puede además recurrir a otras fuentes de financiamiento distintas a las reasignaciones, como por ejemplo a mayores ingresos tributarios, al producto de la venta de activos y a la incorporación de mayor saldo inicial de caja de la partida Tesoro Público.

El cuadro 7 muestra el volumen de recursos reasignados durante cada año al Fondo de Contingencia para el Desempleo desde otras partidas del presupuesto en el período 2001 a 2003. Como se aprecia, sólo a través de este fondo se han operacionalizado reasignaciones intraanuales relativas hacia programas de apoyo al empleo por el equivalente a 195.900 millones de dólares (en moneda de 2003) entre 2001 y 2003. Dado que el número de empleos mensuales promedio generados con apoyo fiscal se incrementó desde 94 mil en 2001 a 107 mil en 2002, y se mantuvo en torno a 94 mil nuevamente en 2003, la caída del monto anual de reasignaciones implementadas a través de este fondo no responde a una disminución del esfuerzo global hacia este objetivo. Esta disminución simplemente refleja que una mayor proporción del esfuerzo de generación de empleo ha ido programándose en el presupuesto inicial en los últimos años, disminuyéndose la necesidad de recurrir a reasignaciones intraanuales para financiarlo.

Cuadro 7		
Recursos Reasignados al Fondo de Contingencia para el Desempleo		
(Millones de dólares de 2003)		
Año	Monto	% del gasto total
2001	142,7	0,95
2002	32,9	0,21
2003p	20,2	0,13
Total Período	195,9	n/a

p: proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

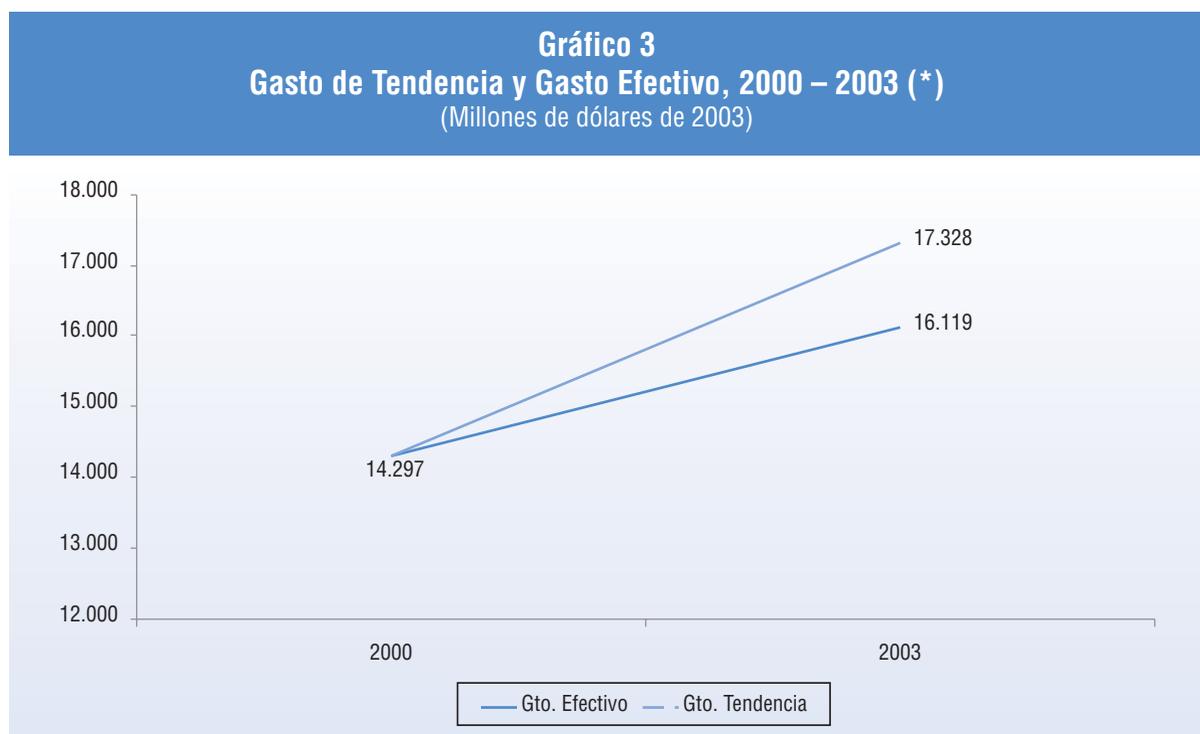
C. REASIGNACIONES DINÁMICAS ABSOLUTAS

Hay al menos dos formas prácticas de operacionalizar la medición de las reasignaciones dinámicas absolutas en base a la metodología desarrollada en la sección 2. Una alternativa supone considerar el número total de años a analizar como si fuera un solo período de tiempo, y aplicar la tasa de crecimiento de tendencia al gasto del año anterior para obtener el gasto en que se hubiera incurrido al final del período de haberse mantenido esta tendencia. Al restarle a la cifra así obtenida al gasto efectivo del final del período se obtiene una medición de la reasignación dinámica absoluta durante el mismo.

Una segunda opción supone considerar cada año dentro del período de análisis como una unidad de tiempo independiente. En este caso se requiere obtener el nivel de gasto

de tendencia para cada año y, aplicando la tasa de crecimiento de tendencia al gasto efectivo del año anterior, cuantificar la reasignación absoluta en cada período como si fuera independiente de la realizada en el año anterior. Al sumar las diferencias entre el gasto de tendencia y el gasto efectivo de cada año se obtiene una cuantificación de la reasignación dinámica absoluta para el total de años analizados.

Utilizando la primera alternativa, el monto de las reasignaciones absolutas en el período 2001-2003 resulta de la diferencia entre el gasto que hubiera resultado de mantenerse la tendencia de crecimiento de los noventa y el gasto efectivo de 2003. Para calcular la tendencia de los noventa se utilizó el promedio geométrico del crecimiento del gasto entre los años 1991 y 2000. Con esto podemos estimar cuál hubiera sido el gasto en el año 2003 de haber continuado el crecimiento de tendencia. La comparación con el gasto efectivo del año 2003 indica la magnitud de la reasignación absoluta efectuada en todo el período. El gráfico 3 muestra el resultado.



(*) Proyectado.

Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección de Presupuestos.

A partir de este ejercicio, el cuadro 8 muestra el monto de la reasignación absoluta realizada en el período 2001-2003, ilustrando el esfuerzo global de contención del gasto. El mismo cuadro muestra como referencia, además, el nivel del gasto inercial en 2003.

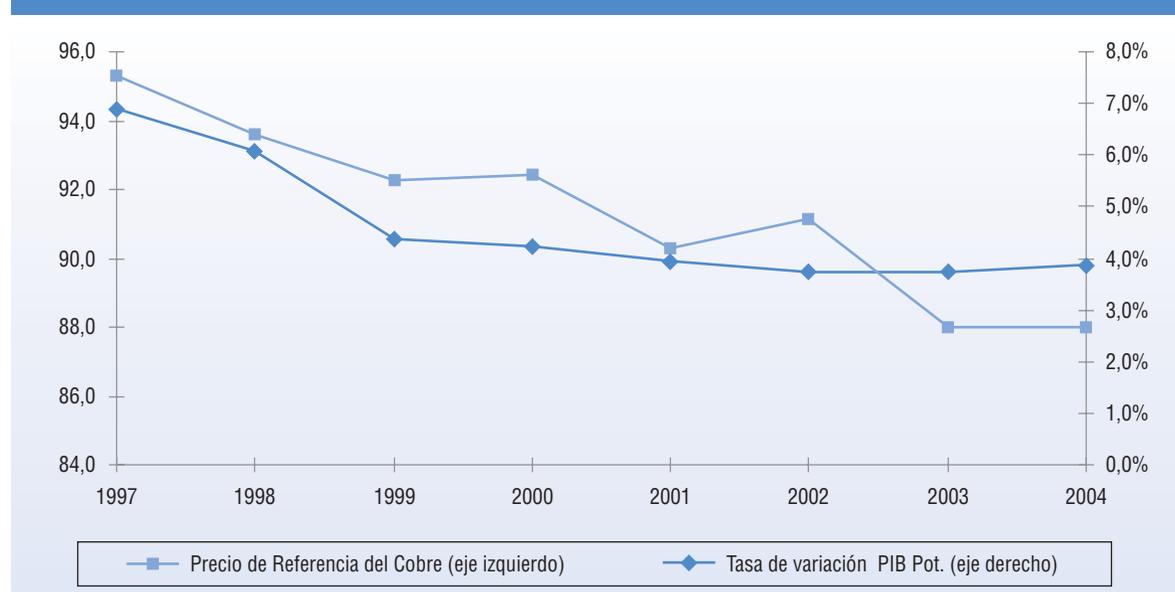
Cuadro 8
Reasignaciones Absolutas Dinámicas 2001-2003
 (Cifras en millones de dólares de 2003)

Gasto Total	2000	2003
(1) Gasto Inercial		15.911
(2) Gasto Efectivo	14.297	16.119
(3) Gasto de Tendencia	14.297	17.328
(3) – (2) Reasignación Absoluta		1.209

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Este esfuerzo ha respondido directamente a la aplicación de la regla de superávit estructural en un contexto en que han disminuido los parámetros estructurales que definen la expansión del gasto (gráfico 4). Mantener los niveles de gasto en niveles sostenibles en este contexto ha supuesto, así, mantener niveles de gasto efectivo durante el período 2001-2003 significativamente menores de los que se hubieran registrado de continuar la tendencia de expansión del gasto registrada en los noventa. Esta reducción en la expansión del gasto es lo que hemos denominado reasignación absoluta dinámica y en todo el período analizado alcanza a más de 1.200 millones de dólares del año 2003 (1,7% del PIB).

Gráfico 4
Precio de Referencia del Cobre de Largo Plazo y Tasa de variación de PIB Tendencial
 (en centavos de dólar y en porcentaje)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

La importancia de este esfuerzo de reasignación absoluta dinámica se aprecia al observar sus resultados en términos de ahorro público. Si el gasto público hubiera continuado creciendo en el período 2000-2003 a la tasa media de la década pasada (y suponiendo dados los ingresos efectivos registrados en los mismos años), el gobierno central hubiera registrado un déficit efectivo acumulado mayor en \$ 1.247.000 millones a los observados durante el período. Como se muestra en el cuadro 9, el financiamiento de este mayor déficit hubiera redundado en la acumulación de deuda pública adicional (con todo lo demás constante) por alrededor de 1.830 millones de dólares en el período.

Cuadro 9				
Menor deuda debido a la regla de superávit estructural 2001-2003 (*)				
	Déficit con regla fiscal (con gasto efectivo) % del PIB	Déficit con gasto de tendencia (con gasto de tend.) % del PIB	Deuda pública adicional	
			en MM US\$	% del PIB
2001	-0.3%	-1.0%	-536,1	0.8%
2002	-0.8%	-1.7%	-633,7	1.0%
2003	-0.8%	-1.9%	-663,0	1.0%

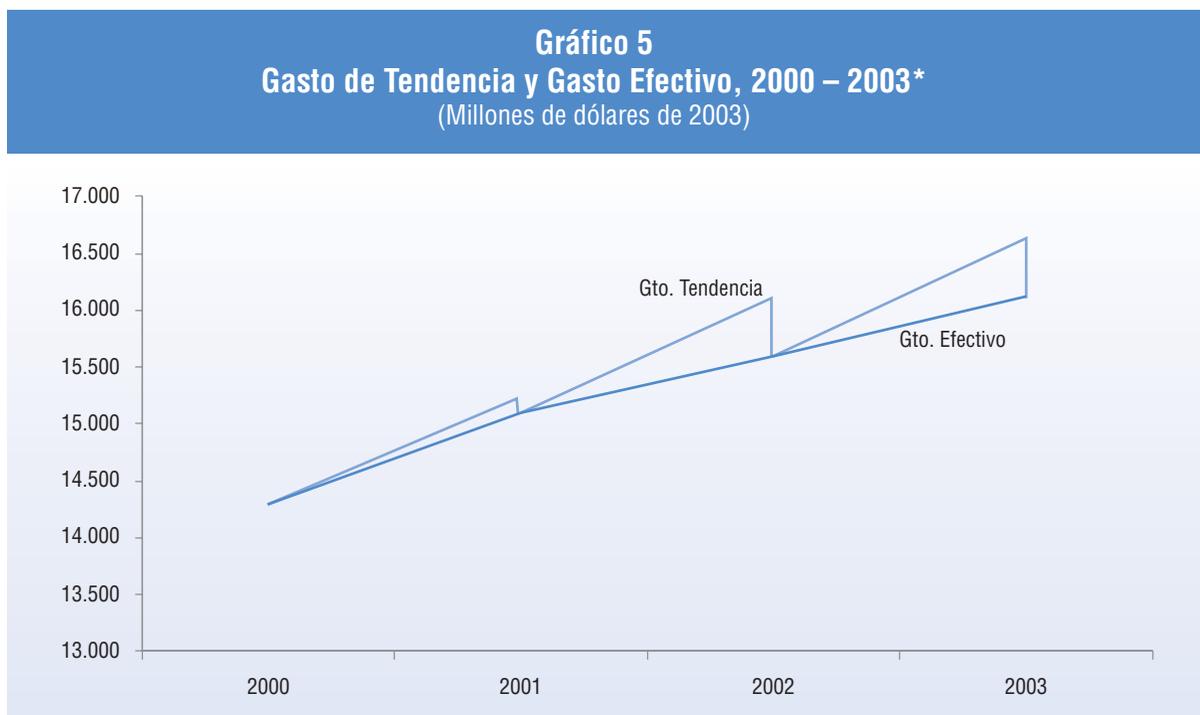
Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cuadro 10 muestra, por otra parte, el resultado de cuantificar las reasignaciones absolutas dinámicas del período de acuerdo a la segunda alternativa. Esto es, suponiendo que la capacidad de reasignar recursos absolutamente es independiente de un año a otro. Como muestra este cuadro, de acuerdo a esta metodología las reasignaciones dinámicas absolutas correspondieron a US\$ 144 millones el año 2001, US\$ 497 millones el 2002 y US\$ 516 millones el año 2003, lo que involucra una reasignación total para el período de US\$ 1.157 millones, todas las cifras en moneda de 2003.

Cuadro 10					
Reasignación Absoluta Dinámica 2001-2003					
(en millones de dólares de 2003)					
	2000	2001	2002	2003	Reasignación Total
Gasto Efectivo	14.297	15.099	15.602	16.119	
Gasto Tendencia		15.244	16.099	16.634	
Reasignación Absoluta		144	497	516	1.157
Como porcentaje de gasto de tendencia		0,9%	3,1%	3,1%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Así, utilizando esta metodología se concluye que el monto de las reasignaciones dinámicas absolutas ha crecido consistentemente en los últimos tres años, llegando a representar un 3,1% del gasto total del año 2003. El gráfico 5 muestra el gasto efectivo año a año y el gasto de tendencia en cada año estimado de acuerdo a esta metodología.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cuadro 11 compara los resultados de ambos ejercicios utilizados para calcular la reasignación absoluta dinámica. Como se aprecia en este cuadro, las dos formas de cálculo generan resultados relativamente similares para la cuantificación de la reasignación absoluta del período. Por tanto, para continuar con la medición de la reasignación total del período utilizaremos el resultado del ejercicio 2, que resulta levemente más conservador.

Cuadro 11
Reasignación Absoluta Dinámica 2001-2003
(Millones de dólares de 2003)

	2001	2002	2003	Total del período
Reasignación Absoluta Alternativa 1				1.209
Reasignación Absoluta Alternativa 2	144	497	516	1.157

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La consistencia macroeconómica de este esfuerzo de reasignación dinámica absoluta, sin embargo, no nos asegura su consistencia con las prioridades del país. Una mirada desde esta perspectiva resulta de observar cómo han variado las tasas de crecimiento real de distintos componentes del gasto en los años en que se implementó este proceso en relación a la variación del gasto total, tanto en su composición funcional como económica. Así, como muestran los cuadros 12 y 13, el ajuste de los patrones de crecimiento del gasto a la nueva realidad macroeconómica de los últimos años ha involucrado un claro esfuerzo por proteger el crecimiento del gasto en educación y salud y el gasto de inversión.

En efecto, en un contexto en que el crecimiento del gasto total cayó desde niveles promedio de 6,6% anual en los noventa a un promedio anual de 4,5% en los últimos dos años, el gasto en salud y educación creció a una tasa promedio de 7,5% y el gasto en inversión real y transferencias de capital creció a un promedio de un 7,4% real en el período 2001-2002. Lo anterior se ha logrado, como muestran los mismos cuadros, en base a un crecimiento moderado del gasto en Defensa y una fuerte contención del gasto de operación (personal más bienes y servicios), los que redujeron su crecimiento a la mitad entre ambos períodos.

Cuadro 12 Clasificación Funcional Tasa de variación real de gastos seleccionados (Cifras en porcentaje)		
Clasificación Funcional	Promedio anual por período en %	
	1991-2000	2001-2002
Defensa	3,6	1,9
Gasto Salud + Educación	10,1	7,5
Gasto Total	6,6	4,5

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro 13
Clasificación Económica
Tasa de variación real de gastos seleccionados
 (Cifras en porcentaje)

Clasificación Económica	Promedio anual por período en %	
	1991-2000	2001-2002
Gasto de Operación	6,7	3,2
Inversión Real y Transferencia de Capital	9,6	7,8
Gasto Total	6,6	4,5

Fuente: Dirección de Presupuestos.

D. REASIGNACIONES DINÁMICAS RELATIVAS

Como se describe en el cuadrante 4 del cuadro 4 utilizaremos la información que entrega la operación del Fondo Concursable para cuantificar las reasignaciones relativas, que equivalen a la diferencia entre el gasto efectivo y el gasto inercial. El cuadro 14 muestra el monto de recursos canalizados por este fondo en la elaboración de los presupuestos para los años 2001, 2002 y 2003, y el gráfico 5 muestra la evolución en el mismo período del gasto total y el gasto inercial. Así, a través del Fondo Concursable se han reasignado recursos equivalentes a US\$ 638 millones (en moneda de 2003) entre 2001 y 2003.

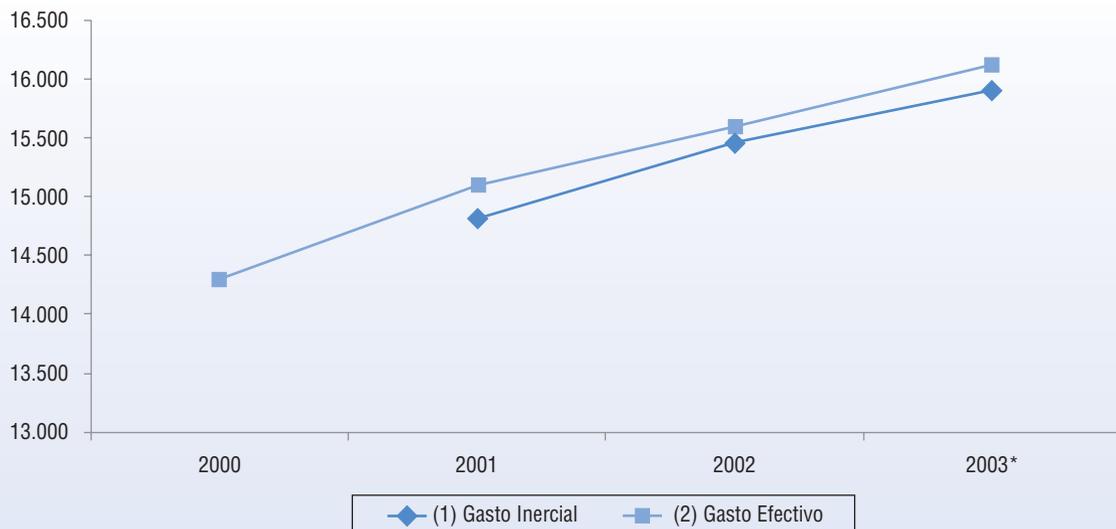
Cuadro 14
Gasto Total y Reasignaciones Relativas (Fondo Concursable) 2000-2003 (*)
 (Cifras en millones de dólares de 2003)

	2000	2001	2002	2003*	Total 2001-2003
(1) Gasto Inercial		14.809	15.462	15.911	
(2) Gasto Efectivo	14.297	15.099	15.602	16.119	
(2) – (1) R. Relativa (Fondos Concursables)		291	140	207	638

*Proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico 6
Gasto Efectivo y Gasto Inercial, 2000 - 2003
 (Millones de dólares de 2003)



*Proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Si sumamos los US\$ 638 millones en reasignaciones dinámicas relativas y los US\$ 1.157 millones en reasignaciones dinámicas absolutas operacionalizadas en el período 2000-2003, la aplicación de las metodologías aquí desarrolladas para la cuantificación del esfuerzo de reasignaciones presupuestarias indica que, acumulativamente, durante los últimos tres años se han reasignado en forma dinámica un total de US\$ 1.795 millones de dólares en Chile.

Cuadro 15
Reasignaciones Totales, 2001 - 2003
 (Millones de dólares de 2003)

	2001		2002		2003		TOTAL	
	Intraanual	Dinámica	Intraanual	Dinámica	Intraanual	Dinámica	Intraanual	Dinámica
Absoluta	0	144	216	497	178	516	394	1.157
Relativa	143	291	33	140	20	207	196	638

Fuente: Dirección de Presupuestos.

CONCLUSIONES

4

El esfuerzo por mantener el gasto público dentro de límites sostenibles y por reasignar recursos dentro de estos límites a las tareas prioritarias, conteniendo el incrementalismo en la formulación presupuestaria, es una tarea cada vez más prioritaria para el conjunto de actores que participan del proceso presupuestario, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Los instrumentos operativos y conceptuales requeridos para implementar y analizar estos procesos, sin embargo, no se han desarrollado necesariamente con la urgencia que esta necesidad impone. Este trabajo ha pretendido aportar en ambos sentidos. Por una parte, desarrolla algunas distinciones respecto del fenómeno que pueden ser útiles para un mayor avance conceptual del área y, por otra, presenta una metodología y aplicación práctica a la realidad chilena que busca iluminar la manera en que la institucionalidad presupuestaria y sus distintos instrumentos pueden aportar a esta tarea.

En efecto, la implementación de las reasignaciones presupuestarias requeridas para contener la expansión global del gasto público dentro de niveles sostenibles y reasignar recursos a tareas prioritarias ha sido enormemente facilitada en Chile durante los últimos tres años por dos innovaciones fundamentales aplicadas al proceso de formulación presupuestaria y programación fiscal en este período: la regla de superávit estructural de 1% del PIB y el Fondo Concursable de Proyectos Presupuestarios. Una cuantificación de la operación de estos dos instrumentos, a su vez, nos ha permitido formular y operacionalizar en este trabajo una metodología simple para estimar el monto de recursos reasignados dinámicamente desde partidas de gasto hacia un mayor ahorro público (reasignaciones dinámicas absolutas) y desde partidas de gasto menos prioritarias hacia iniciativas novedosas en áreas prioritarias o programas que han demostrado altos niveles de eficacia y eficiencia (reasignaciones dinámicas relativas).

Este es sólo un primer esfuerzo en este sentido, y los desafíos conceptuales y metodológicos que persisten son variados. Mayores avances futuros en lo que se refiere a la realidad chilena requerirán, entre otras cosas, de una mejor comprensión (y capacidad de modelación) de los determinantes del gasto inercial y su evolución en el tiempo, de un mayor refinamiento en la definición y estimación empírica de los patrones temporales del gasto agregado que definen el gasto de tendencia, y de un trabajo más fino para la determinación de las fuentes y usos asociados a las reasignaciones relativas.

Dentro de sus limitaciones, sin embargo, al considerar el fuerte peso del gasto inercial dentro del presupuesto público y el efecto que tiene sobre el mismo la tendencia creciente de muchos de sus componentes, la aplicación de esta metodología a cifras presupuestarias del período 2001-2003 revela un esfuerzo de gran magnitud en los dos sentidos descritos más arriba. Este se manifiesta en el período 2001-2003 en la generación a través del proceso presupuestario de ahorros por el equivalente a casi US\$ 1.160 millones, y en la reasignación a nuevas iniciativas de recursos por casi US\$ 640 millones adicionales.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección de Presupuestos, “*Estadísticas de las Finanzas Públicas 1993-2002*”, mayo 2003.

Dirección de Presupuestos, “*Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004*”, octubre 2003.

Guzmán, M., “*Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La Experiencia Chilena*”, Dirección de Presupuestos, Santiago, enero 2003

Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P., “*Balance Estructural de Gobierno Central*”, Dirección de Presupuestos, septiembre 2001.

Organisation for Economic Cooperation and Development, “*Reallocation: The Role of Budgeting Institutions*”, Paris, 2003.

Perry, G., “*Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?*”, Banco Mundial, 2002.