

**REPÚBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos**

**ASPECTOS MACROECONÓMICOS
DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2000**

Presentado por Joaquín Vial Ruiz-Tagle

Director de Presupuestos

A la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional

Octubre 1999

**ASPECTOS MACROECONÓMICOS
DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2000**

Índice

- I. Marco macroeconómico para el Presupuesto 2000
 - 1.1 Entorno Macroeconómico y Política Fiscal en 1998-1999
 - 1.2 Entorno Macroeconómico del Presupuesto 2000

- II. Aspectos Centrales del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2000
 - 2.1 Aspectos Generales
 - 2.2 La Reforma Educacional: avances y recursos en el Presupuesto 2000
 - 2.3 La Reforma a la Justicia: avances y recursos en el Presupuesto 2000
 - 2.4 Programas de Apoyo al Empleo
 - 2.5 Programas de Desarrollo Indígena
 - 2.6 Descentralización de la Inversión Pública
 - 2.7 La Flexibilidad del Gasto en el Presupuesto para el año 2000

- III. Una Agenda para la Modernización de la Gestión Presupuestaria
 - 3.1 Diagnóstico
 - 3.2 Áreas donde hay espacios para innovaciones importantes
 - 3.3 Un breve inventario de los avances realizados
 - 3.4 Áreas de desarrollo prioritario en el futuro cercano

- IV. Cuadros estadísticos

- V. Anexo: Compromisos presupuestarios año 1999. Ley de Presupuestos N°19.596.

ASPECTOS MACROECONÓMICOS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2000

**Antecedentes presentados por el Sr. Joaquín Vial Ruiz-Tagle,
Director de Presupuestos a la Comisión Especial de Presupuestos**

Valparaíso, Octubre 1999

El 30 de septiembre pasado el Ejecutivo envió al Honorable Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2000. Posteriormente el Sr. Ministro de Hacienda dio cuenta ante esta Corporación del Estado de la Hacienda Pública. El presente informe tiene como finalidad proporcionar los antecedentes complementarios relacionados con los aspectos macroeconómicos y principales prioridades consideradas por el Ejecutivo en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos sometido a vuestra consideración.

I. MARCO MACROECONÓMICO PARA EL PRESUPUESTO 2000

1.1.- Entorno macroeconómico y política fiscal en 1998 - 1999

Los últimos 15 años han sido excepcionales desde el punto de vista del desempeño general de la economía del país. Esto no sólo ha significado un progreso material evidente para todos los grupos sociales del país, sino que también ha cambiado modos de vida, conductas e incluso el marco de referencia para la formulación de políticas económicas y sociales. Por primera vez en mucho tiempo el país ha podido contar con un horizonte estable a largo plazo para la toma de decisiones - públicas y privadas - lo que ha permitido el lanzamiento de iniciativas como la Reforma Educacional y la del Sistema Procesal Penal, programadas para ser implementadas en un período de más de un lustro.

En el período 1990 - 1998 el PIB creció 7,3% en promedio, con tasas siempre positivas que fluctuaron entre 3,5% y 12,3%. En este contexto, el gasto del gobierno creció también de manera elevada y estable, aunque a un ritmo menor que el

crecimiento de la economía. En promedio, el gasto total del gobierno creció a una tasa de 5,7% entre 1990 y 1998, y aquellos componentes con impacto macroeconómico al 6,1%. Es decir, en promedio, el gasto del gobierno creció 1,2% por debajo del aumento del PIB anual.

Durante este período se produjo una importante discusión acerca de cual era la tasa de crecimiento potencial de la economía chilena. Las estimaciones más conservadoras que situaban esa cifra en torno al 5% a comienzos de la década fueron gradualmente abandonadas en favor de proyecciones que fluctuaban entre 6% y 7% respaldadas, entre otras cosas, por el significativo incremento en la tasa de inversión que superó el 30% a partir de 1995.

En este contexto, y en un ambiente en el cual cundía la percepción de que grupos sociales importantes, que dependían críticamente de las transferencias del Estado, estaban quedando retrasados o marginados de este progreso económico, se aprobaron leyes y se adoptaron compromisos financieros a mediano plazo acordes con esta nueva realidad de una economía en fuerte crecimiento. Entre los más importantes cabe destacar los aumentos de pensiones en 1997 y 1998, mejoramientos de remuneraciones, especialmente a profesores (1996) y a los empleados fiscales (1997), amén de reajustes generales de remuneraciones significativos (1995, 1996). A ello es necesario agregar los grandes compromisos programáticos de la Administración Frei en las áreas de Educación, Infraestructura y Reforma a la Administración de Justicia. Hacia finales de la década (1999 - 2000) estos mejoramientos comprometían recursos por algo más de la mitad del aumento "normal" del presupuesto de acuerdo a la trayectoria observada durante los 90. Es decir, con un crecimiento económico en torno al 6% y un aumento del gasto del gobierno en un orden de magnitud similar, del orden de 3 a 4 de los 5 a 6 puntos de expansión del gasto público estaban preasignados en función de dicha legislación, quedando el resto para financiar aumentos discrecionales en otras áreas.

El año 1998 marcó un cambio fundamental en las condiciones en que se venía desarrollando la economía en la última década. La crisis Asiática que significó inicialmente el deterioro de las economías emergentes asiáticas, se extendió por el continente hasta alcanzar a Japón y luego alcanzó una dimensión global al infectar a Rusia y a los países latinoamericanos. Esta crisis financiera internacional redujo la disponibilidad de financiamiento para Chile. En forma simultánea, los mercados de nuestros principales productos se veían perjudicados por la violenta reducción en el crecimiento de las economías que, hasta entonces, eran las más dinámicas del mundo. En efecto, durante 1998 Chile sufrió la segunda mayor caída en los términos de intercambio de los últimos 25 años.

Por otra parte, el escenario externo en franco deterioro coincidió con un elevado déficit en cuenta corriente, originado en una notable y sorpresiva expansión del gasto doméstico en 1997. En el cuarto trimestre de 1997, el producto interno de Chile crecía a una tasa anualizada de 9,9% mientras que la demanda interna lo hacía a un 13%. La exagerada expansión de la demanda interna fue inducida por flujos de inversión extranjera extraordinariamente elevados que se inició a fines de 1996 y que en el año 1997 alcanzaron los US\$ 21.000 millones, un 27,3% del PIB. Por cierto, esto produjo una fuerte presión para revaluaciones adicionales del peso.

Como consecuencia del doble *shock* antes mencionado se produjo un rápido deterioro del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el que culminó en 7,3% del PIB en el tercer trimestre de 1998. En vista de la tendencia anterior y del fuerte cambio en las expectativas en los mercados financieros y cambiarios, las autoridades comenzaron a inducir una corrección en los patrones de gasto interno, tanto por la vía monetaria como fiscal, desde comienzos de 1998. Incluso medidas adicionales de aumento de gasto corriente como el mejoramiento de las pensiones enviado al Congreso a mediados del primer trimestre fueron acompañadas por cambios legales destinados a brindar recaudación tributaria adicional que permitiese el pleno financiamiento de dichos gastos.

Aún cuando, al igual que durante el resto de la década, el gasto público en 1997 había crecido a una tasa moderada (6,1%), por debajo del crecimiento de la economía (7,6%) y de la demanda interna (9,1%), el Fisco efectuó tres ajustes en sus gastos en el curso del año 1998 y en los de las empresas públicas para acelerar el proceso de ajuste de la economía y respaldar al Banco Central en su tarea de tranquilizar los mercados financieros y de cambio. Frente a algunas críticas que han puesto en duda la efectividad de estas rebajas, cabe señalar que ello resultó en una ejecución de tan solo el 96,3% de la Ley de Presupuestos inicialmente aprobada para el Gobierno Central (excluyendo el servicio de la deuda), cifra que resulta del orden de 2 puntos porcentuales inferior a lo que ha sido el porcentaje de ejecución normal durante la década.

El Presupuesto para 1999 fue confeccionado en el contexto recién descrito: con un escenario internacional adverso que se tradujo en importantes salidas de capitales en casi todos los países de América Latina y un elevado déficit comercial. Al momento de definir el marco general de gastos en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1999, el Gobierno decidió actuar con cautela y prudencia, elaborando un presupuesto restrictivo para 1999. El esfuerzo fiscal, junto a la mantención de una política monetaria restrictiva, permitiría bajar el déficit de la cuenta corriente para reducir significativamente la exposición de la economía chilena a la incertidumbre internacional. A mediados del año pasado la primera prioridad era generar espacios para el crecimiento, reduciendo el déficit de la Cuenta Corriente, que era la principal limitante para crecer. De este modo, el proyecto de ley estipuló una expansión del gasto apenas suficiente para cubrir los compromisos legales de gastos adicionales generados durante 1998. La tasa de crecimiento del gasto en el proyecto de ley, respecto de la Ley rebajada de 1998, fue de 2,8%, lo que equivalía a un crecimiento un punto porcentual por debajo del crecimiento económico proyectado en aquel entonces para 1999.

El conjunto de políticas aplicadas por el Gobierno y el Banco Central logró sus principales objetivos. Producto de la fuerte contracción de las importaciones, el déficit de la Cuenta Corriente ha descendido desde el 7,3% del PIB alcanzado en el tercer trimestre de 1998 para ubicarse en torno al 1,5% en 1999.

Sin embargo, los efectos contractivos derivados de los episodios de iliquidez vividos en 1998 como consecuencia de ataques especulativos contra el peso, la crisis financiera internacional, las políticas de ajuste y otros episodios como la sequía y la crisis eléctrica que provocaron efectos muy negativos sobre las expectativas privadas, llevaron a que el producto interno y el empleo cayeran mucho más allá de lo previsto y de lo que era necesario. Las tasas de crecimiento de la economía han sido negativas por tres trimestres consecutivos. Así en el último trimestre de 1998 el producto cayó en un 2,8% y en el primer semestre de 1999 la caída fue de 2,9%. Por su parte, la tasa de desempleo ha superado el 11% por primera vez en la década.

La reducción en el ritmo de crecimiento de la economía y el deterioro de los mercados internacionales ha tenido un impacto significativo sobre las finanzas públicas, especialmente sobre los ingresos fiscales. En efecto, a partir del tercer trimestre de 1998 se produce una caída absoluta en los ingresos del Gobierno, que se ha acentuado a lo largo del año en curso. Un primer efecto se origina en la caída del precio del cobre, que se transmite vía menores impuestos y utilidades de CODELCO y menores impuestos a la renta de las empresas privadas exportadoras de cobre. Entre julio de 1997 y comienzos de 1999 el precio del cobre cayó en más de 50 centavos de dólar la libra. Al elaborar la Ley de Presupuestos de 1999 se proyectaba un precio del cobre de 73 centavos la libra, lo que contrasta con un precio promedio de 67 centavos en el primer semestre. Un segundo efecto viene dado por la reducción del crecimiento que afecta adversamente la recaudación tributaria a través de los impuestos directos e indirectos. La Ley de Presupuestos se elaboró utilizando una tasa de crecimiento del PIB de 3% para 1999, lo que en ese momento constituía una estimación realista. Finalmente se materializó un escenario más negativo y en la

actualidad la tasa de crecimiento estimada para la economía es de 0%. Un tercer elemento que ha reducido los ingresos fiscales se origina en la fuerte contracción experimentada por la demanda interna y las importaciones, lo que ha magnificado el efecto antes mencionado, ya que nuestros impuestos están mucho más vinculados a la evolución del gasto que del PIB. Antecedentes parciales y preliminares para el tercer trimestre muestran un cambio de tendencia importante aunque todavía insuficiente para compensar la caída anterior.

Los sorprendentes cambios en el entorno económico han significado que un presupuesto diseñado como contractivo para contribuir al proceso de ajuste, sea finalmente expansivo en su ejecución. En efecto, como consecuencia del severo ajuste y la sobre-reacción del sector privado, este año se registrará por primera vez en la década un déficit en el Gobierno Central. Este déficit puntual no constituye motivo de alarma ya que se explica principalmente por la situación cíclica de la economía y las fluctuaciones transitorias en el precio internacional de los principales productos de exportación. No se ha producido ningún cambio estructural en las finanzas públicas por lo que los indicadores de tendencia siguen arrojando resultados equilibrados. En todo caso, la caída transitoria de ingresos fiscales y el hecho que un mismo nivel de gasto nominal del Gobierno resulte en un mayor crecimiento real gracias al sobrecumplimiento de la meta de inflación, han tornado la política fiscal de contractiva a expansiva¹.

La coyuntura actual le permite al país cosechar los frutos del esfuerzo realizado a lo largo de la década. Producto de más de una década de continuo superávit, el Estado puede financiar este déficit coyuntural sin recurrir al mercado crediticio y sin afectar la tasa de interés. Pero lo mas importante es que, a diferencia

¹Nótese que el sobrecumplimiento de la meta de inflación agrega del orden de US\$ 200 millones al déficit fiscal, al estar los gastos públicos fijados en términos nominales y los ingresos vinculados al Gasto Nominal.

de otros países de la región con déficits permanentes, la caída en los ingresos no ha forzado al Gobierno a ajustar aún más el gasto fiscal. De este modo, la responsabilidad con la que se ha conducido la política fiscal ha permitido que ésta desempeñe un rol activo en la neutralización de los efectos del sobre-ajuste.

Ante el escenario recesivo de 1999, las autoridades económicas del país adoptaron políticas contracíclicas. El Banco Central ha relajado la política monetaria reduciendo sustancialmente la tasa de interés. Luego de alcanzar la tasa de instancia monetaria un máximo de 14% en septiembre de 1998, el Banco Central la ha reducido gradualmente hasta su nivel actual de 5%. Por su parte, el Gobierno abordó una estrategia pro-activa a modo de acelerar la reactivación, primero a través de una ejecución más acelerada de la inversión pública y luego a través de las medidas anunciadas el 21 de junio por el Presidente Frei, las cuales fueron posteriormente fortalecidas el 17 de agosto, que en lo sustantivo inyectaron más de US\$90 millones en inversiones adicionales generadoras de empleo.

El paquete de medidas fiscales aboga por la reactivación del empleo en los sectores y regiones más afectadas por el ajuste. Entre las medidas destaca la ejecución de un programa especial de inversión pública intensiva en mano de obra por \$19.400 millones, el adelantamiento de inversiones regionales por \$30.000 millones, la creación de un incentivo tributario especial para la compra de viviendas DFL2, la reprogramación de deudas de la pequeña y mediana empresa, la creación de un seguro de crédito a las exportaciones, el perfeccionamiento del fondo de garantía a exportadores, el mejoramiento del fondo de garantía del pequeño empresario, la creación de incentivos a la contratación de estudiantes part-time, entre otras. Debido a la agudización del desempleo el 17 de agosto se anuncia un reforzamiento del primer paquete de medidas. Los nuevos montos allí anunciados ascienden a \$45.983 millones.

La demora en la reactivación económica ha significado una merma adicional

en los ingresos fiscales, razón por la cual hoy estimamos que el déficit del Gobierno en 1999 será del orden del 1% del PIB, en vez del 0,5% estimado hace algunos meses.

1.2.- Entorno Macroeconómico del Presupuesto 2000

En el contexto de una política fiscal expansiva en 1999, año de fuerte caída en la demanda agregada interna y la correspondiente pérdida de ingresos fiscales, el presupuesto 2000 se enmarca en el inicio de la etapa de reactivación de la economía. Esta debiera consolidarse y acentuarse a lo largo del próximo año a medida que se vaya recuperando el dinamismo de la inversión y el consumo privado. En estas circunstancias resulta fundamental que la política fiscal se concentre en la recuperación del equilibrio en las finanzas públicas, variable que resulta fundamental para mantener el costo del crédito interno y externo a niveles compatibles con la reactivación. En este contexto es la política monetaria la encargada de generar los impulsos necesarios para la reactivación, lo que resulta consistente con la corrección buscada en precios relativos clave para las perspectivas de desarrollo de mediano plazo.

Por esta razón, el presupuesto 2000 compromete un aumento moderado del gasto del gobierno, de manera que las finanzas públicas retornen a un balance presupuestario. Es así como el gasto con impacto macroeconómico del Proyecto de Ley Presupuestos 2000 es un 3,3% más elevado respecto del que contemplaba la Ley de Presupuestos 1999. En el año 2000 se espera un crecimiento del PIB de 5%, liderado por un aumento en la demanda interna algo superior al 7%. Esta combinación debiera contribuir a una rápida recuperación de ingresos fiscales, los que, sin embargo, se normalizarán completamente el 2001.

Es evidente que la política fiscal tiene grados de maniobra limitados por el marco legal e institucional y por la necesidad de mantener una provisión estable de

bienes públicos esenciales para la buena marcha del país. Dentro de esas limitaciones es importante destacar que en términos generales y mirando el conjunto de variables, la política fiscal en Chile ha jugado un rol contracíclico activo. A principios de 1998 cuando el gasto se expandía fuertemente, el gobierno realizó las rebajas necesarias para colaborar en la moderación de la demanda interna. Hacia comienzos de 1999, en medio de una recesión mucho más profunda que lo anticipado, la política fiscal fue expansiva. Por su parte, en el presupuesto 2000, se busca moderar el crecimiento del gasto de modo de no debilitar la solvencia del Estado y dejar espacios para la mantención de tasas de interés bajas que permitan afianzar la reactivación.

Existen dos condiciones fundamentales para que la política fiscal pueda ejercer un rol activo. En primer lugar, si se desea impulsar la demanda interna en un contexto recesivo, debe existir una situación financiera del Estado lo suficientemente sólida como para poder financiar sin problemas el gasto adicional. Si no es así, el beneficio de la política expansiva puede ser más que compensado por una mayor vulnerabilidad de la economía frente a fluctuaciones en los mercados internacionales, o simplemente a las percepciones de los analistas financieros internacionales. En este sentido, la economía chilena ha contado con una disciplina y reputación fiscal que junto con la mantención de continuos superávits le han permitido colaborar en la neutralización del ciclo económico adverso.

El segundo requisito es la existencia de un grado suficiente de discrecionalidad en los gastos del Gobierno. Existe un importante porcentaje de los gastos que viene dado por leyes de carácter permanente o que corresponde a compromisos contractuales entre los que se destacan aquellos derivados de proyectos de inversión, los cuales imponen un alto grado de rigidez a la hora de ajustar el gasto. Este hecho hace necesario que la existencia de ingresos transitorios no sostenga aumentos de gastos permanentes y que en el momento de ejecutar una política transitoriamente expansiva no se realice mediante el aumento excesivo de gastos

permanentes.

En el caso del Proyecto de Ley de Presupuestos 2000, la existencia de una serie de gastos fijos, requirió de un esfuerzo mayor sobre los gastos discrecionales de modo de compatibilizar los compromisos de gastos existentes, con un aumento moderado del Gasto Público y regresar al equilibrio las cuentas fiscales. Esto ya había ocurrido el año pasado y es la consecuencia lógica de entrar a una fase de baja del ciclo económico, después de más de 10 años de crecimiento continuo y estable.

En el Proyecto de Presupuestos 2000 cerca de un 76% de los gastos está constituido por gastos fijos. Un 66% corresponde a gastos decretados por leyes permanentes, entre los cuales se destaca el pago de pensiones, subvenciones y personal de planta del Sector Público. Un 10% corresponde a gastos de arrastres de proyectos de inversión de años anteriores. Sólo un 24% del gasto total del Gobierno Central corresponde a gasto discrecional.

La existencia de rigideces en el manejo de un porcentaje elevado de gastos ha limitado la flexibilidad de la política fiscal. Esto ha hecho necesario un mayor esfuerzo sobre los gastos discrecionales a la hora de realizar el ajuste. En el proyecto de ley de Presupuestos 2000, éstos disminuyen en un 3,1% además de reducirse en términos reales en cada una de las funciones del gasto de Gobierno.

Es así como, en un marco importante de gastos permanentes, el Gobierno ha diseñado el Presupuesto 2000 con un crecimiento del gasto macro 1,7% inferior al crecimiento del PIB, conciliando sus compromisos fiscales y sociales con la responsabilidad que le cabe en la estabilidad económica.

Sin embargo, el sólo esfuerzo por limitar la expansión del gasto del Gobierno no resulta suficiente para restablecer el pleno equilibrio de las finanzas públicas en el año 2000, después de la fuerte caída de los ingresos experimentada en el año en

curso. Ello queda en evidencia al examinar la proyección de ingresos tributarios para el año 2000, la que en términos reales es sólo un 3,6% superior a la recaudación efectiva de 1997 y un 2,7% inferior a los ingresos tributarios estimados para el año 1999 en la Ley de Presupuestos. En términos de porcentajes del PIB esto resulta aún más evidente: la proyección para el año 2000 alcanza al 17,5%, cifra inferior a la de 1998 (17,7%) y casi medio punto más baja que la de un año más normal como lo fue 1997 (17,9%). Afortunadamente, esta caída en los ingresos tributarios ha coincidido con la materialización de importantes ingresos por traspaso de actividades productivas desde el Estado, que se fueron gestando desde los inicios del gobierno del Presidente Frei y que después de un cuidadoso período de preparación, que incluyó el despacho de importantes iniciativas legales que han permitido fortalecer la capacidad reguladora del Estado y proteger los legítimos intereses de usuarios y trabajadores, han culminado en el año 1999 y 2000. Estas privatizaciones, entre las que se destacan las de las mayores empresas sanitarias, así como la concesión de los principales terminales portuarios, han generado ingresos transitorios, derivados de las ganancias de capital realizadas durante el proceso, que han contribuido a cerrar la brecha de ingresos faltantes para equilibrar el presupuesto.

El proyecto de ley de presupuestos es un presupuesto que en términos globales ha sido definido como un presupuesto de equilibrio, si bien desde un punto de vista contable y formal, existe un ligero déficit. La afirmación anterior se basa en el simple hecho que rara vez la ejecución presupuestaria se ubica exactamente en el límite máximo que autoriza la ley. Es así como durante toda la década de los 90, la ejecución presupuestaria se ha ubicado en torno al 98% del total contemplado en la Ley de Presupuestos. Por lo tanto, si hubiese una ejecución normal del presupuesto, ello llevaría a un pequeño superávit en el ejercicio fiscal 2000.

Si bien este equilibrio se logra en parte gracias a ingresos extraordinarios, por una sola vez, derivados de privatizaciones ello es suficiente para restaurar una posición de equilibrio de largo plazo, ya que nuestras proyecciones muestran una

plena normalización de los ingresos tributarios recién en el año 2001, con lo que por razones no anticipadas, se ha producido una muy buena sincronización entre ingresos extraordinarios y pérdidas transitorias de recaudación tributaria.

II. ASPECTOS CENTRALES DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2000

2.1. Aspectos generales

La confección del Presupuesto para el año 2000 se ha sustentado en la firme convicción de que una señal clara de compromiso con el restablecimiento del equilibrio fiscal es imprescindible para consolidar la reactivación de la economía. En este contexto, el proyecto de Ley de Presupuestos del año 2000 se basa en la interacción de tres criterios básicos: fuerte limitación del gasto público, apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad y, priorización de los programas de apoyo al empleo. Sobre la base de estos criterios, y con el expreso propósito de contribuir a que la economía recupere el ritmo de crecimiento que mostraba con anterioridad a la crisis asiática, y a través de ello estimular la creación de puestos de trabajo, el gobierno ha propuesto un proyecto de ley de presupuesto que siendo restrictivo, es un respaldo a la recuperación de la actividad económica y el empleo.

Tal como se mencionó anteriormente, el Gasto Total del Gobierno Central con efecto macroeconómico, vale decir, descontando el pago de intereses, los bonos de reconocimiento y la compra de títulos y valores, crecerá sólo un 3,3% real respecto a la Ley de Presupuesto de 1999, es decir, 1,7 puntos porcentuales por debajo del crecimiento estimado del Producto Interno Bruto. Lo anterior significa que el gasto total con efecto macroeconómico que realiza el Gobierno Central crecerá en \$268 mil millones en el año 2000, lo que implica acomodar un crecimiento de \$362 mil millones de los gastos permanentes (compromisos establecidos mediante ley) con

una reducción de \$94 mil millones en la suma de los gastos de arrastre y discrecionales.

El apoyo a los grupos más vulnerables de la población ha sido el principal objetivo de la política social desarrollada durante el gobierno del Presidente Frei. En el Presupuesto 2000, ello se ve nuevamente ratificado al constatar la preponderancia que tienen las funciones sociales dentro del Gasto Total del Gobierno Central. En efecto, el Gasto Social representa un 68,5% del Gasto Total, y crece, respecto del Presupuesto 1999, en un 4,5%, o sea, 1,2 puntos porcentuales más que el Gasto Total.

Por su parte, el Presupuesto 2000 hace un especial esfuerzo por priorizar los programas que ayudan a enfrentar el problema del desempleo. Esto se percibe en el incremento de los recursos destinados a programas de empleo, así como también en el apoyo que se entrega a los programas de capacitación, especialmente de aquellos trabajadores que se ven enfrentados a cambios estructurales importantes en las industrias en que laboran o que presentan una baja productividad.

El sustancial esfuerzo que se hace para incrementar el Gasto Social, y específicamente aquel destinado a enfrentar los efectos del desempleo, es también el reflejo de un ejercicio de priorización cuya contraparte son los exigüos incrementos en el gasto que se realiza en las funciones generales y económicas del Gobierno Central. Ambos tipos de funciones presentan un crecimiento real, en los recursos destinados a ellas, que en conjunto alcanza al 0,7%, aunque obviamente dentro de ellas existen áreas más favorecidas, como Justicia y Seguridad.

Entrando en un terreno más específico, como lo es el análisis de los presupuestos sectoriales, lo primero que cabe resaltar es la importancia que sigue teniendo el Gasto Previsional en la estructura de gasto del Gobierno Central, puesto que en el Presupuesto 2000 representa un 28,5% del Gasto Total y un 41,6% del

Gasto Social. En efecto, para el año 2000 se considera un crecimiento real de 3,6% en este gasto, lo que refleja básicamente el efecto año completo, para las pensiones de valor superior al mínimo, del incremento de \$8.000 legislado a mediados de 1998, y que en 1999 se otorgará a contar desde el presente mes.

Cabe señalar que este incremento cumplió con dos requisitos, que dentro de la política social impulsada por esta administración se han estimado indispensables. Por una parte, el incremento de pensiones fue progresivo, porque se otorgó una suma fija (\$8.000 a todas las pensiones asistenciales y previsionales) y porque fue entrando en vigencia gradualmente, beneficiando en primer lugar a las pensiones de más bajo valor. Por otra parte, la ley que concedió este incremento contiene los elementos que permiten sustentar su financiamiento futuro.

Respecto al presupuesto de los programas en el área de la Salud, los recursos destinados en el Presupuesto 2000 presentan un crecimiento de 4,4%, lo que lleva a que esta área represente el 12,3% del Gasto Total y aproximadamente un 18% del Gasto Social. Dentro de esta área destaca nítidamente el incremento de las atenciones que FONASA entregará a través de la modalidad de Libre Elección, así como también por el aumento del gasto asociado a los subsidios de incapacidad laboral. Por otra parte, la Atención Primaria de Salud incrementará en un 3,4% real sus disponibilidades presupuestarias par el año 2000, lo que permitirá continuar mejorando el acceso directo a atenciones a través de los consultorios administrados por las municipalidades.

El presupuesto del sector Educación, por su parte, presenta un fuerte incremento real que alcanza al 7,7%. Esto hace que los recursos destinados a los programas educacionales, dentro del Presupuesto 2000, equivalgan al 17,1% del Gasto Total y cerca de un 25% del Gasto Social.

El incremento de los recursos de este sector, \$110 mil millones, está basado

en el crecimiento de casi \$80 mil millones en las subvenciones escolares, destinado a aumentos de remuneraciones del personal docente, incrementos de cobertura y por la incorporación, en el marco de la Reforma Educacional, de nuevos establecimientos a la Jornada Escolar Completa. También es importante el incremento de recursos que se destina a la Educación Superior, buscando fortalecer la acción de los programas de becas y de Crédito Solidario.

El presupuesto de Vivienda casi no presenta variación puesto que sube sólo un 0,4% real respecto del Presupuesto 1999, representando, por lo tanto, en el Presupuesto 2000 un 4,3% del Gasto Total del Gobierno Central y un 6,2% del Gasto Social. Más allá del efecto netamente presupuestario, es importante destacar que el próximo año se hará sentir con fuerza el impacto reactivador sobre el sector de los incentivos tributarios concedidos a la primera adquisición de viviendas DFL 2, en el contexto de las medidas de impulso al empleo.

En el área de Justicia y Seguridad se aprecia un crecimiento de 3,8% real, con lo que los recursos destinados a estos propósitos ascenderán en el Presupuesto 2000 a \$534 miles de millones. Aproximadamente el 35% de los recursos frescos asignados a esta área corresponden a la implementación de la Reforma Judicial, mientras que el otro 65% está relacionado, básicamente, con la última fase del mejoramiento de remuneraciones del Poder Judicial y con aumentos de dotaciones en las Fuerzas de Orden y Seguridad.

2.2. La Reforma Educacional: avances y recursos en el Presupuesto 2000

La Reforma Educacional constituye el mayor esfuerzo realizado en las últimas décadas para mejorar la intensidad y calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes y niños, buscando con ello elevar las posibilidades que ellos tienen de acceder a los conocimientos y destrezas indispensables en un mundo que avanza cada vez más rápido en la innovación. No adaptar nuestras estructuras

educacionales a estos procesos significaría sacrificar las posibilidades de alcanzar un futuro mejor para toda la generación que actualmente se educa en nuestras escuelas, colegios y liceos. Este también representa uno de los mayores esfuerzos en materia de equidad, ya que busca reducir algunas de las brechas entre la educación subvencionada y la particular pagada, contribuyendo así a lograr una mayor igualdad de oportunidades para las futuras generaciones.

Por ello, el Presupuesto 2000, en el marco de la planificación realizada para la implementación de la Reforma Educacional, nuevamente consulta un fuerte incremento de los recursos destinados a esta iniciativa. El mayor incremento absoluto se produce en las subvenciones educacionales asociadas a la implantación de la Jornada Escolar Completa. Éstas se incrementan en un 17,7% real, alcanzando un gasto de \$69,6 mil millones en el año 2000, lo que permitirá que 735.479 niños y jóvenes, un 37% más que en 1999, estén plenamente incorporados a la extensión de la jornada escolar el próximo año.

Los programas de cambio curricular y capacitación docente de la Reforma Educacional, también presentan un fuerte incremento (11,5% real), llegando a significar \$21,5 mil millones en el Presupuesto 2000. Por su parte, el Programa de Alimentación Complementaria, eleva su gasto por concepto de Jornada Escolar Completa desde \$7.739 millones en 1999 a \$10.797 millones en el 2000, vale decir, aumenta en más de un 34% real el monto destinado a financiar raciones para los alumnos ya incorporados a la Jornada Escolar Completa o que se incorporarán en el 2000, estimándose que se entregarán alrededor de 164.000 raciones diarias por este concepto.

Por otra parte, en el área de Infraestructura Educacional, se produce un incremento de 5,3% real en los recursos destinados a infraestructura y equipamiento de establecimientos educacionales, lo que implica que \$85,5 mil millones se destinarán a estos fines en el presupuesto 2000, lo que permitirá ampliar desde 285 a

748 (con un crecimiento superior al 160%) el número de proyectos de infraestructura, con aporte de capital, que se estarán ejecutando.

2.3 La Reforma a la Justicia: avances y recursos en el Presupuesto 2000

La otra gran reforma que ha impulsado el Gobierno del Presidente Frei es aquella que tiene relación con la Reforma al Sistema Procesal Penal. Esta reforma aspira a mejorar el acceso a la justicia para todos los chilenos por medio del establecimiento de procesos ágiles, eficientes, transparentes e imparciales en la tramitación de los juicios. Lo anterior significa separar las funciones de acusador y de juez, de manera de otorgar las debidas garantías a los acusados para acceder a un justo proceso. En días recién pasados se promulgó la Ley de Ministerio Público, uno de los pilares del nuevo sistema.

El Presupuesto 2000 considera destinar un total de \$10,8 mil millones a la Reforma Procesal Penal del sistema de Justicia. De este monto global de recursos, \$2,7 mil millones se destinan al Ministerio Público, \$6,8 mil millones a los Tribunales de Garantía y Penales, y \$1,2 mil millones a la Defensa Penal. Ello permitirá financiar la implementación de la reforma, que comenzará en las regiones pilotos IV y IX, en las que se probará la operación de las instituciones y organismos que forman parte de la reforma.

Es relevante mencionar que del total de recursos destinados a esta reforma en el Presupuesto 2000, \$3,6 mil millones corresponden a gasto corriente y los restantes \$7,2 mil millones se destinan a gasto de capital, lo que permitirá construir y habilitar nuevos tribunales, reponer los existentes que lo requieran, así como también entregar al Ministerio Público y a la Defensoría Penal, los recursos de infraestructura y equipamiento necesarios para realizar las funciones que la ley les ha encomendado.

2.4 Programas de apoyo al empleo

Como se señaló anteriormente, uno de los ejes centrales de la elaboración del Presupuesto para el año 2000 es la prioridad otorgada a los programas de apoyo a la generación de empleos. Si bien se espera que las tasas de desempleo bajen durante el próximo año, este problema continuará afectando a un número importante de nuestros compatriotas, en especial a los trabajadores más vulnerables.

El Presupuesto 2000 consulta recursos por casi \$60 mil millones destinados a programas especiales de capacitación y a programas intensivos en mano de obra. Lo anterior representa un crecimiento de 18,3% real en los montos asignados a los programas regulares de esta área en la Ley de Presupuestos de 1999.

En este punto cabe detenerse un momento para aclarar que la comparación se realiza precisamente con los programas regulares a efectos de no distorsionar la apreciación con los aportes extraordinarios que, dentro del presente año, se han realizado para ayudar a enfrentar el problema del desempleo, los que por su naturaleza eminentemente transitoria no debieran ser considerados en un ejercicio de comparación.

En términos más específicos, los programas especiales de capacitación, destinados a trabajadores de baja productividad, dispondrán de \$4,5 mil millones en el Presupuesto 2000, lo que significa un crecimiento real de un 82,6%, consultándose incrementos de un 130% real para el Programa de Nivelación de Competencias Laborales y de un 82,7% para el programa destinado a trabajadores preceptores del salario mínimo.

Los programas intensivos en mano de obra dispondrán, por su parte, de \$55,4 mil millones, lo que implica un aumento de un 14,9% real en sus disponibilidades presupuestarias. Se destaca el reforzamiento del Programa de Generación de

Empleo, que recibe casi un 82% más de recursos en el Presupuesto 2000, así como también la mantención de la operación de los programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) y Mejoramiento Urbano (PMU) cuyo presupuesto conjunto fue incrementado en prácticamente \$3 mil millones, disponiendo para el año 2000 de un total de casi \$43,6 mil millones.

2.5 Programas de Desarrollo Indígena

La preocupación por dar solución a los problemas que enfrenta la población indígena del país, nuevamente es recogida en sus múltiples dimensiones en el Presupuesto del año 2000, lo que se refleja en una disponibilidad de \$14,5 mil millones en algunos programas y proyectos identificados hasta este momento.

Por una parte, las reivindicaciones territoriales podrán ser apoyadas en mayor medida al aumentar en un 40,6% real la disponibilidad de recursos respecto al presente año, disponiéndose en consecuencia de \$6,6 mil millones para estos fines. De igual modo, otros programas relacionados con la disposición de tierras, derechos de agua y construcción de obras de riego, aumentarán en un 52,3% real sus recursos presupuestarios, los que ascenderán en total a \$4,5 mil millones.

Por otro lado, se consultan también recursos para apoyar en aspectos de educación y salud a la población indígena, en especial aquella que vive en áreas rurales y que por lo mismo tiene un acceso más restringido a los diversos programas sociales que el Gobierno ofrece a toda la comunidad. Es así como el presupuesto de Becas para Estudiantes Indígenas ascenderá a \$2,7 mil millones, lo que implica un crecimiento de un 22,8% real en los recursos disponibles para este programa y una cobertura de 18.000 jóvenes y niños beneficiados. Asimismo, a contar del próximo año se dispondrán expresamente recursos para un Programa de Salud Indígena, el que iniciará su operación con \$688 millones.

Es importante señalar aquí que el monto definitivo de recursos destinados a apoyar el desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas podrá ser incrementado más tarde en la medida que se identifiquen en los respectivos presupuestos ministeriales los programas y proyectos de inversión que se desarrollarán en esta área en el año 2000.

2.6 Descentralización de la Inversión Pública

En el Presupuesto del año 2000 la descentralización de las decisiones sobre Inversión Pública alcanzará un nuevo hito dentro del constante impulso que se le ha dado en los últimos años. En efecto, durante el año 2000 la inversión pública que será decidida regionalmente representará un 44,8% de la Inversión Pública Total, sobrepasando la meta de 42% que el Presidente Frei fijó para ser alcanzada durante su administración. En términos globales, la inversión regionalizada crecerá en un 17,1% real el próximo año, ascendiendo a un total de \$433 mil millones. Si bien existen pequeñas disminuciones en las disponibilidades del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y en la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), ellas son más que compensadas por los fuertes incrementos que se aprecian en los recursos destinados a la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) que aumenta en un 27% real, y especialmente en los Convenios de Programación, que aumentan sus disponibilidades presupuestarias en poco más de \$55 mil millones, equivalentes a un 79,3% de crecimiento real.

2.7 La flexibilidad del gasto en el Presupuesto para el año 2000

Un punto de singular importancia en la discusión del Presupuesto del año 2000 es el margen de maniobra con que contará la próxima administración para dar un respaldo presupuestario a las iniciativas que considere prioritarias y que no se vean reflejadas en este presupuesto.

En razón de esta inquietud es que se ha estimado del todo pertinente hacer una distinción entre los gastos que efectivamente pueden ser considerados como discrecionales, o sujetos a la voluntad de la autoridad y, aquellos que reflejan compromisos legales o contractuales adquiridos previamente y que, por lo tanto, no son posibles de eludir.

Efectivamente, el Presupuesto 2000 considera que el 66,1% de sus gastos corresponden a gastos fijos, determinados por leyes permanentes que no pueden ser modificadas por la Ley de Presupuestos. Otro 10% de los recursos disponibles para gasto son gastos de arrastre asociados a inversiones, cuyos contratos consideran su ejecución, y por lo tanto su pago, durante el año 2000. Es importante mencionar que este monto ha disminuído respecto del año pasado gracias al esfuerzo realizado con este fin a lo largo del todo el año. Por último, sólo un 23,9% del Gasto Total puede considerarse como sujeto a la discreción de la autoridad, si bien dentro de este componente hay gastos como los de operación del sistema de salud, policía o justicia, así como otros tan importantes como las raciones escolares de la JUNAE, la gran mayoría de las transferencias y créditos de fomento a pequeños productores y agricultores, etc.

Dentro de este ámbito acotado cabe plantearse cuales son los espacios posibles para una reasignación de recursos hacia nuevas iniciativas, dentro del marco global de gastos que define la Ley de Presupuestos. Al respecto cabe consignar que siempre existe la posibilidad de recurrir a una ley para lograr este objetivo. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, no es una opción muy atractiva debido a que cualquier retraso de este proyecto en su tramitación puede tornarlo ineficaz y terminar confundido con la discusión del Presupuesto 2001. Otras opciones que hoy existen pasan por el tamaño y la flexibilidad para el uso de la Provisión de Financiamientos Comprometidos del Tesoro Público y por el margen de ampliación de la inversión (hasta 10% del monto global aprobado en la ley).

Es evidente, en todo caso, que en un presupuesto tan restrictivo como este, donde las actuales autoridades han debido tomar opciones duras con el fin de acomodar el límite global de gastos a la meta de 3,3%, pueden haber opciones distintas que deseen adoptar las nuevas autoridades, razón por la cual existe la plena disposición del Ejecutivo para discutir, durante la tramitación legislativa del presente proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2000, las mejores formas de introducir flexibilidades adicionales acotadas y dentro del marco global de gastos que defina la ley. Cabe recordar que en el Presupuesto 1996 el artículo 4° incluyó una facultad de este tipo, aunque acotada a un monto muy bajo, en el marco de un acuerdo entre el Gobierno y la Oposición. Esa, u otra fórmula similar son perfectamente aceptables desde el punto de vista del Ejecutivo y debiera ser materia de discusión de la Comisión Especial de Presupuestos.

III. UNA AGENDA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En la exposición del año pasado aludíamos a algunas de las carencias y deficiencias de nuestro actual sistema de gestión presupuestaria que constituían un aliciente importante para introducir algunas reformas en estas materias. Entre ellas destacamos la dificultad para controlar los compromisos presupuestarios futuros que adquieren los servicios y ministerios, la ausencia de información e incentivos para un manejo adecuado de activos por parte de los servicios públicos y la necesidad de tener una discusión sobre asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en los componentes del gasto como ocurre en la actualidad.

Durante 1998 y 1999 la Dirección de Presupuestos, trabajando en conjunto con otras instituciones y muy especialmente con la Contraloría General de la República, y con el apoyo de expertos externos y de una misión de asistencia técnica del FMI, ha generado un diagnóstico y un conjunto de proyectos que dan el sustento

a una agenda para la modernización de la gestión presupuestaria. En esta oportunidad hemos querido resumir los principales componentes de dicha propuesta.

3.1 Diagnóstico

Cualquier diagnóstico debe partir por reconocer las grandes fortalezas del actual sistema de gestión presupuestaria. La prueba más palpable de las bondades del sistema y del compromiso con el buen manejo de las finanzas públicas de las autoridades, ha sido el buen desempeño del sector público durante toda la década de los noventa. Entre las principales fortalezas del actual sistema cabe enumerar las siguientes:

- Concentra la responsabilidad por la asignación de los recursos públicos con la de administrar el Estado, permitiendo a su vez definir la política fiscal en el marco de la política económica general con plena conciencia de las restricciones que dicha realidad impone sobre las finanzas públicas, al concentrar a su vez la función financiera del Ejecutivo en el Ministerio de Hacienda.
- Existe un adecuado balance entre flexibilidad y respeto de los marcos globales del gasto aprobado en la Ley de Presupuestos, lo que ha sido fundamental para un manejo fluido de los recursos públicos, en un contexto de fuertes cambios en las condiciones prevaletientes al momento de formular el presupuesto.
- El proceso de formulación y administración del presupuesto es de carácter centralizado, partiendo de las restricciones globales para luego acoger las peticiones de gasto que plantean los servicios y ministerios, dentro del marco global. A su vez, los mecanismos de flexibilidad y las posibilidades de financiar suplementos presupuestarios durante el año son también centralizados y están acotados **dentro** del marco global del presupuesto.
- Permite que la ejecución de los gastos sea totalmente descentralizada y realizada por cada uno de los servicios, quienes manejan sus propias cuentas

corrientes.

- Cuenta con una Contraloría fuerte, cuyo accionar se ve facilitado por una tradición de respeto a las normas establecidas.
- La existencia de equipos técnicos estables y solventes en la Dirección de Presupuestos.

Sin perjuicio de todas estas ventajas fundamentales para el logro de los buenos resultados globales en el manejo de las finanzas públicas, hay también algunas carencias importantes que será necesario superar, especialmente si se desea avanzar en una gestión más ágil y eficiente de los recursos públicos. Entre ellas es posible destacar las siguientes:

- Existe una fuerte concentración de decisiones con horizonte de tiempo de un año. Esto dificulta la cuantificación y limitación de los compromisos de recursos futuros, por una parte, y no incorpora en el diseño actual la planificación de mediano y largo plazo de las actividades del sector público, por otra.
- Ausencia de mecanismos que señalicen adecuadamente el costo de oportunidad de los recursos públicos y, muy especialmente, induzcan un adecuado manejo de los activos físicos y financieros.
- Fuertes rigideces para la implementación de políticas de recursos humanos.
- Serias insuficiencias en la información, especialmente en términos de su acceso oportuno y expedito. Por otra parte, mucha de la información que se produce y difunde no es utilizada para la gestión interna, entre otras cosas, porque los mecanismos de asignación de recursos no la toman en cuenta.
- La información financiera - contable no es suficientemente explícita y completa como para identificar claramente productos y servicios prestados, ni el costo asociado a dichas prestaciones. Esto pasa no sólo por que sea explícita, sino también por el sistema de contabilidad utilizado (base devengado) y por identificar el mecanismo de valoración de activos y el

tratamiento de la depreciación.

- No existe un sistema de información que proporcione un seguimiento a las inversiones públicas que permita evaluar si cumplieron las expectativas que existían al momento de asignar los recursos.
- No existen metodologías de evaluación ex-ante ni de seguimiento de los programas públicos, que aseguren una clara identificación de objetivos, resultados e impactos esperados de las diversas intervenciones públicas, así como de los realizaciones efectivas.

En términos generales, se puede afirmar que la asignación de recursos públicos en Chile tiene una fuerte lógica macroeconómica, pero con dificultades para implementar una programación a mediano plazo. La disciplina financiera más allá del período presupuestario se ejerce por la vía del control de los compromisos legales, y principalmente, por medio de autorizaciones previas y otros controles burocráticos que ejerce el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. El tema de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos y de la rentabilidad social de programas públicos es de difícil evaluación debido a que los sistemas de información existentes no facilitan esta tarea. En este sentido hay un fuerte contraste entre los instrumentos que se definen por la vía legislativa - que pasan por un control bastante riguroso, tanto dentro del Ejecutivo como en el Poder Legislativo - y aquellos que se construyen basándose en las facultades que determinan las leyes orgánicas de los servicios que los ejecutan, los que en muchos casos sólo requieren de la asignación presupuestaria correspondiente.

3.2 Áreas donde hay espacios para innovaciones importantes

En una primera aproximación se han identificado las siguientes áreas donde se deben introducir reformas, existiendo ya algunos avances importantes en casi todas ellas:

- **Sistemas contables:** las normas sobre contabilidad gubernamental, así

como la consolidación global de los resultados son de responsabilidad de la Contraloría General de la República, si bien el registro de las transacciones es de responsabilidad de cada una de las instituciones. El sistema fue diseñado a mediados de los setenta sobre la base de principios universales de aceptación general y revisiones recientes por parte de expertos externos, incluido el FMI concuerdan en que en términos generales es un buen sistema. Sin embargo, sin cambiar su estructura general, se requieren algunas actualizaciones, especialmente en lo que concierne a la contabilidad del patrimonio, al registro de las obligaciones de pago en el futuro y efectuar una revisión del mapa de cuentas para hacerlo compatible en su totalidad con la normativa estándar de la contabilidad gubernamental internacional.

- **Sistemas de información financiera (SIF):** en este ámbito es necesario introducir modernizaciones muy significativas. Hoy día, en la práctica, no existe un SIF propiamente tal: los servicios preparan informes contables que envían mensualmente a Contraloría, sin que ellos constituyan parte integral del sistema de toma de decisiones de la institución, salvo excepciones. La información que allí se recoge cubre sólo los requisitos contables y financieros y no da cuenta de las actividades, productos o servicios que la institución brinda. Por otra parte, ella fluye en forma lenta y suelen haber retrasos importantes en la consolidación cuando se detectan errores de registro. En este plano es necesario a) Informatizar y automatizar los procesos, b) Integrar la información presupuestaria con otros indicadores que den cuenta de la actividad real de la institución, c) Diseñar y aplicar planes de cuentas que integren la información presupuestaria, contable y de gestión financiera interna, d) convertir el Banco Integrado de Proyectos en un sistema de información y seguimiento de los proyectos de inversión que acompañe al proyecto desde su formulación, evaluación, asignación de fondos, ejecución del gasto e incluso operación.

- **Actualización de balances patrimoniales de las instituciones:** la contabilidad gubernamental considera balances patrimoniales y de hecho la

Contraloría General de la República publica estos estados financieros una vez al año para el Sector Público consolidado. Sin embargo, esta información está claramente subutilizada por problemas de valorización de los activos y también porque no necesariamente los bienes que se usan están incorporados al patrimonio. Esto debiera pasar por una actualización del inventario del activo fijo que usa la institución, su revalorización de acuerdo a criterios generalmente aceptados de la contabilidad y, en una etapa posterior, a la imputación de un costo por el uso de dicho capital, el que se debiera incorporar a los estados financieros y al presupuesto de las instituciones. Cumplidas estas condiciones, el análisis de la evolución del patrimonio de una institución pública debiera incorporarse como un criterio explícito para la evaluación periódica del desempeño de los respectivos jefes de servicio. Por cierto esto va más allá del análisis de los activos fijos. También se debe incorporar una adecuada valorización de los pasivos, lo que resulta clave para dar una mayor autonomía en materias como el manejo de recursos humanos.

- **Definición de objetivos y metas institucionales y vinculación con recursos:** Es necesario que las instituciones definan su misión y objetivos estratégicos y a partir de ellos identifiquen los productos o servicios que brindan o deben proporcionar, definan indicadores para medir el cumplimiento de dichas metas y hagan las mediciones respectivas. Por tratarse de organismos públicos, la misión y objetivos deben ser necesariamente validados por las autoridades políticas superiores y las metas deben ser pactadas con entes externos que a su vez, deben verificar su cumplimiento a partir de la información que entregan los propios servicios. En etapas más avanzadas estos elementos deben ser integrados al proceso de asignación de recursos por la vía del costeo de cada uno de los productos y servicios, lo que debiera traducirse en una discusión presupuestaria mucho más clara e informativa.

- **Desarrollo de sistemas de evaluación:** el buen funcionamiento de las instituciones públicas requiere de la existencia de procedimientos que

aseguren estándares mínimos para el diseño y desempeño esperado de las actividades que se proponen y realizan, así como mecanismos de seguimiento y evaluación ex-post de los resultados. Esto que hoy día existe parcialmente para la mayoría de los proyectos de inversión del sector público debe ser completado y aplicado a todo tipo de programas. Al mismo tiempo se debe desarrollar un sistema de evaluación del desempeño global de las instituciones, que debe abarcar tanto los aspectos de gestión interna de ellas, así como en lo que concierne al cumplimiento de los objetivos políticos y estratégicos que les fije el Presidente de la República.

- **Desarrollo de un sistema de selección, evaluación y retribución para los jefes y altos directivos de los servicios (“gerentes públicos”)**: Para que efectivamente los elementos anteriores puedan contribuir a una gestión eficiente del Estado que sea consistente con el resguardo de la disciplina fiscal, es fundamental poner en operación un sistema que permita seleccionar directivos públicos que aseguren estándares mínimos (elevados) de capacidad técnica e idoneidad política y probidad. Además se requiere de evaluaciones periódicas y sistemáticas del desempeño de esos directivos públicos junto con un adecuado sistema de remuneraciones. Para que esto sea eficaz debe operar con gran cercanía al Presidente de la República.

- **Mayor flexibilidad y autonomía en la administración de los servicios públicos**: en un contexto en que existe información oportuna y completa y donde los jefes de servicios son evaluados por su gestión y tienen los incentivos para lograr buenos resultados, es posible y altamente conveniente, facilitar una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos, eliminando autorizaciones previas, agrupando partidas presupuestarias e incluso permitiendo mayores grados de flexibilidad en el manejo de recursos humanos. Todo ello, por cierto, bajo un marco legal claro y preciso. En etapas más avanzadas de este proceso se puede pensar en pasar a un manejo presupuestario sobre base del control de las obligaciones y derechos devengados en el ejercicio en función de contratos vinculados al logro de

resultados específicos.

El orden en que han sido presentadas estas áreas de trabajo no es casual: representa también la secuencia en que se deben ir desarrollando las actividades, sin perjuicio que existan avances en paralelo cuando se cumplan las condiciones para ello. De hecho, una evaluación somera muestra que en los años 90 han tenido lugar avances importantes en casi todas ellas, aunque hasta ahora sin un marco estratégico que las ordene, integre y priorice.

3.3 Un breve inventario de los avances realizados

Desde comienzos de los años 90 se han venido aplicando una serie de reformas en el ámbito de la gestión y la administración financiera, que sin estar insertas en un programa explícito de reforma, han permitido acumular experiencias e introducir conceptos que resultan fundamentales a la hora de iniciar un programa sistemático de modernización en este ámbito.

Como una manera de ordenar estos avances en un contexto más general, podemos agrupar los avances en diferentes áreas. En primer lugar tenemos aquella que dice relación con la definición de objetivos y metas institucionales y su vinculación con la asignación de recursos.

El tema de la gestión pública y su vinculación con la asignación de recursos permaneció olvidada durante décadas, hasta que en 1992, bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuestos, se inició el **Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos**, que se aplicó entre 1992 y 1994. Este Plan Piloto se implementó para promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando su orientación desde los procesos hacia los resultados. Ello requirió que los organismos se familiarizaran e incorporaran a su forma de administración técnicas modernas de gestión, como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales

y sistemas de evaluación de desempeño. Esto se materializó en la definición de indicadores de desempeño claramente cuantificables, que se definieron en conjunto con los respectivos servicios en el marco de convenios de desempeño con la Dirección de Presupuestos.

El paso siguiente en este proceso fue masificar y extender a todos los servicios las técnicas e indicadores desarrollados en el marco del Plan Piloto antes mencionado. Ello se concretó por medio del desarrollo de **Indicadores de Gestión** entre 1995 y 1998. Estos indicadores surgieron a partir de la implementación de procesos de planificación estratégica en un conjunto de servicios, como una forma de generar un sistema de medición y evaluación de la gestión de los servicios públicos. Se construyó un sistema basado en la formulación de metas anuales e indicadores de gestión asociados, mediante los cuales se logró cuantificar el grado de cumplimiento de las metas establecidas.

Los indicadores de gestión se asociaron a cuatro dimensiones de la gestión institucional: eficiencia, eficacia, economía y calidad de servicio.

En 1998 y en el marco de un acuerdo con la ANEF, se procedió a definir los **Programas de Mejoramiento de la Gestión**. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un decreto en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional a todo el personal del servicio en sus remuneraciones.

El carácter masivo y obligatorio, además de la asociación de sus resultados con recompensas monetarias a los funcionarios de la institución, permitió su rápida aplicación. No obstante se hace necesario fortalecer las capacidades en control de gestión tanto a nivel central como de cada servicio, de tal manera de potenciarlo

como un mecanismo mas completo de gestión que permita llevar a los servicios a comprometer resultados alineados con una misión validada por las autoridades políticas.

A partir del presente año se han perfeccionado los Indicadores de Gestión, incorporándolos en el marco más general de los **Balances de Gestión Integral**. Este es un documento que consolida toda la información de la gestión operativa y económica de los servicios públicos, incluye además del balance presupuestario, reportes sobre los resultados en todos los ámbitos del que hacer de los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley NE18.575.

Un segundo ámbito de innovación reciente es el Desarrollo de sistemas de evaluación. Si bien aquí existe una experiencia muy rica en el ámbito de la evaluación ex- ante de los proyectos de inversión que viene de mediados de los años setenta, es un área donde no se había hecho prácticamente nada con posterioridad, a pesar de los grandes avances en la materia a nivel internacional.

La primera innovación en este terreno se originó en el Protocolo asociado a la aprobación de la Ley de Presupuestos de 1997, que consagró el compromiso de evaluar, por medio de paneles de expertos independientes, 20 programas sociales y/o de fomento productivo en el curso del año. Con ello se dió inicio a un programa permanente de **Evaluación de Programas Gubernamentales**. Este es un tipo de evaluación de resultados aplicada a los programas gubernamentales y que es efectuada por un grupo de expertos externos al Sector Público, seleccionados por sus competencias en las áreas comprendidas por el respectivo programa, quienes, a partir de la información proporcionada por la institución responsable, emite un juicio evaluativo acerca del programa evaluado. La evaluación se hace por medio de la utilización del enfoque del Marco Lógico.

A partir de fines del año pasado, y como una forma de probar nuevas formas

de mejorar la gestión de los servicios públicos se ha iniciado una nueva etapa que busca explorar directamente nuevos espacios de flexibilidad y autonomía en la administración de los servicios públicos, asociada a nuevos requisitos de información y compromisos de desempeño. Esto se ha materializado en un primer conjunto de convenios de desempeño firmados por los servicios participantes, la autoridad política central representada por la SEGPRES y la autoridad financiera, representada por DIPRES, en el marco del **Plan Piloto de Gestión Presupuestaria**.

El convenio compromete al servicio a lograr determinados resultados de gestión en sus áreas Productiva, de Dirección, Recursos Humanos, Calidad y Satisfacción del Usuario y Financiero- Contable. A partir de estos resultados, se entregan mayores niveles de flexibilidad en el manejo de recursos a la institución.

En paralelo con estas iniciativas, se han introducido reformas a los sistemas de remuneraciones de diversos servicios, vinculando un componente variable de ellas al desempeño individual y/ institucional. También se ha introducido la concursabilidad como mecanismo de promoción al interior de varios servicios públicos y existe un acuerdo en general con la ANEF para promover este tipo de mecanismos de manera más generalizada, aún cuando persisten algunas diferencias respecto de la forma precisa de aplicar estos criterios.

3.3 Areas de desarrollo prioritario en el futuro cercano

En estos momentos existe un intenso trabajo para definir las próximas áreas de modernización en este ámbito, a partir del convencimiento que la etapa de experiencias piloto parciales se ha usado hasta el límite y los pasos siguientes deben darse en el marco de un programa integral - posiblemente gradual - de reformas.

Dentro de los temas identificados anteriormente parece primordial avanzar de inmediato en la activación de los sistemas contables para lograr un adecuado registro

de los compromisos de pagos futuros, al nivel de las obligaciones, lo que debiera comenzar a aplicarse el próximo año.

En segundo lugar es muy importante avanzar en el potenciamiento de un sistema de información integral de inversiones, a partir de la experiencia e institucionalidad del Sistema Nacional de Inversiones desarrollado en MIDEPLAN. Este sistema repotenciado debe agregar a la información actual aquella relativa a los costos efectivos de materialización del proyecto, así como los resultados de su operación - flujos de costos e ingresos, en la medida de lo posible - de manera de constituirse en un sistema auxiliar a la gestión. Por otra parte, es imprescindible avanzar en la identificación de proyectos en áreas donde la información que actualmente se maneja es a todas luces deficitaria, particularmente en el sector vivienda. Este debiera ser el primer paso en la definición de un sistema integral de evaluación del sector público, discusión que ya se ha iniciado en el contexto de la redefinición institucional de MIDEPLAN.

En tercer lugar se deberá avanzar en la construcción del sistema de información financiera del sector público, tarea en la que deben colaborar estrechamente DIPRES y Contraloría. Para este fin se ha iniciado el trabajo de definición de requisitos por parte de ambas instituciones y se ha tomado contacto con el Banco Mundial para contar con apoyo técnico y financiero para la implementación, la que debiera iniciarse el próximo año.

Si bien las otras tareas que se han identificado son importantes y constituyen necesariamente parte de una agenda de cambio integral, ellas sólo se podrán generalizar en la medida que los componentes anteriores estén en operación. En el intertanto se espera avanzar en la valorización de activos y en la posible introducción de cargos por el uso de capital en el marco del Plan Piloto de Gestión Presupuestaria, lo que permitirá identificar el verdadero costo de determinadas actividades, así como optimizar el activo fijo de las instituciones participantes,

liberando a las autoridades financieras de la tarea de otorgar autorizaciones en materias que tiene poca competencia y le demandan un gran uso del tiempo escaso de sus limitados recursos humanos.