

PRESUPUESTO BASE CERO: UNA BUENA HERRAMIENTA, PERO CON LIMITACIONES

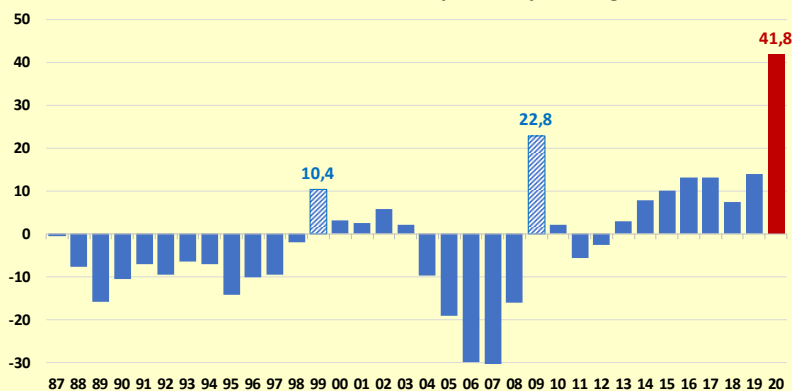
- En un contexto de preocupante estrechez fiscal, el Ministro de Hacienda anunció la utilización del Presupuesto Base Cero Ajustado para la elaboración del presupuesto de 2021, lo cual implica evaluar en torno al 35% de los gastos del Gobierno.
- El objetivo de esta herramienta es mejorar la calidad del gasto público, aumentando su eficiencia y su focalización hacia las nuevas prioridades más relevantes del país.
- Esta herramienta ha sido aplicada en otros países con resultados mixtos. Su mera aplicación no asegura el éxito: según la evidencia empírica, se requiere del compromiso de los distintos estamentos tanto al interior del Gobierno como en el Congreso.
- También es importante implementar otras instancias estructuradas en que se pueda evaluar el 65% restante del gasto.

En los últimos meses, nuestro país ha experimentado los devastadores efectos económicos y sociales del estallido de violencia y del Coronavirus. Con el objeto de paliar estos efectos, la autoridad fiscal ha implementado varias medidas económicas para ayudar a los más vulnerables y a los más afectados. Este plan considera mayores gastos y menores ingresos por postergaciones tributarias y otros, a lo que se suma la caída de los ingresos fiscales como consecuencia de la menor actividad económica. Así, en medio de esta contingencia llegamos a que el gasto público superaría en 42% a los ingresos fiscales este año, situación inédita en nuestro país (Gráfico N° 1).

Esta coyuntura nos encontró con las finanzas públicas más debilitadas que lo que nos hubiera gustado: nuestro crecimiento potencial ha venido desacelerándose sostenidamente desde el 2012 (Gráfico N° 2); se observan déficits fiscales efectivos casi ininterrumpidamente desde el 2008 (Gráfico N° 3); la deuda pública como porcentaje del PIB se ha multiplicado por 7 desde 2008; y aumentó el gasto en intereses desde US\$ 842 millones en 2008 a US\$ 2.576 millones en 2019.

EL ESFUERZO FISCAL DEL 2020 ES INÉDITO EN CHILE

Gráfico N° 1. Gasto fiscal como porcentaje del ingreso.



Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

NUESTRAS FINANZAS PÚBLICAS SE HAN DEBILITADO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico N° 2: Crecimiento del PIB tendencial estimado por el comité consultivo de cada año (porcentaje)

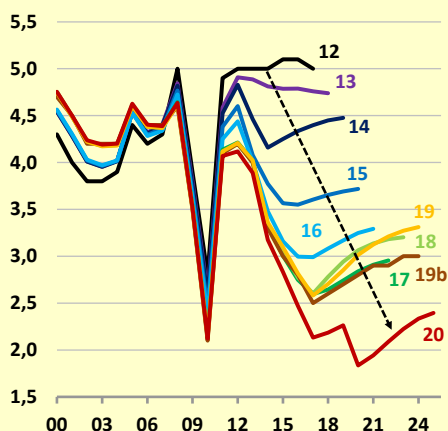
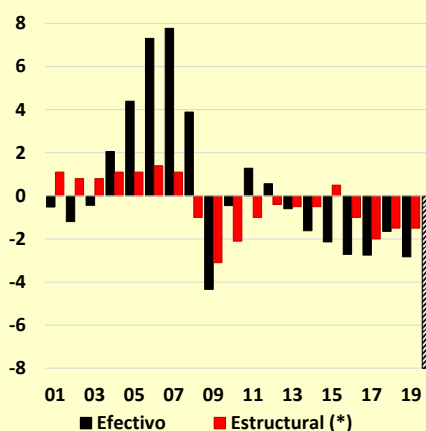


Gráfico N° 3: Balance efectivo (porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

(*) Estimado con parámetros coherentes con la metodología original.

Hacia adelante, y más allá de esta coyuntura, no se vislumbra hasta ahora un mejoramiento en las cuentas fiscales. En particular, entre el 2021 y 2024 la misma autoridad fiscal estima un déficit efectivo promedio de -3,1% del PIB (-2,1% estructural) y una deuda que llegaría a 40% del PIB en 2024. Nuestra actual situación fiscal, y sus proyecciones futuras, indican que se requiere tomar nuevas medidas que nos permitan contar con los recursos para enfrentar las nuevas necesidades de gasto.

1. En el pasado, y en pos de esta búsqueda por mayores ingresos fiscales, se han implementado siete reformas tributarias -en los últimos 30 años- con objetivos recaudatorios. Sin embargo, el aumento de recursos ha sido limitado. Esto deja en evidencia que el camino no debe apuntar hacia nuevos aumentos de impuestos, más aún después de la crisis económica que deberá enfrentar el país. No se puede desconocer que ha sido el crecimiento económico, más que las reformas tributarias, el que ha allegado mayores recursos al Fisco.
2. Una mayor emisión de deuda sólo resulta aconsejable para financiar mayores gastos que serán transitorios. Como toda deuda, hay que pagarla y con intereses. Cada punto de deuda adicional implica entre US\$ 100 y US\$ 120 millones en gasto adicional en intereses, recursos que se podrían utilizar para financiar, por ejemplo, programas sociales.
3. Una tercera fuente de recursos es mejorar la calidad del gasto público y con ello reorientar recursos a cubrir nuevas necesidades: no sólo importa cuánto se gasta, sino también cómo se gasta. Existe evidencia suficiente de que hay recursos públicos destinados a programas sociales que necesariamente deben reevaluarse. Parte de estos recursos se pierden en el camino como consecuencia de gastos excesivos en la contratación de personas o en el soporte de estos programas, o porque hay programas duplicados en distintos servicios, o los programas están simplemente mal orientados. Hoy más que nunca, hay que avanzar en este aspecto.

Para ello se debe repensar cómo se elabora el presupuesto del gobierno central. A grandes rasgos, la discusión se inicia a partir del presupuesto del año anterior y se analizan los aumentos en cada partida, pero tomando como dado el nivel de gasto del año anterior. Es decir, la discusión sólo se centra en el incremento de un año a otro, sin mediar cuestionamientos respecto del real impacto de los gastos ya existentes, y si éstos siguen siendo prioritarios en un contexto de necesidades que cambian constantemente, como en toda sociedad que evoluciona.

En consecuencia, se requiere que al elaborar el presupuesto se revisen y analicen las distintas partidas, debiendo los ministerios justificar el uso de sus recursos de cara a las necesidades actuales de las personas, de forma de eliminar las partidas presupuestarias o actividades que han quedado obsoletas o que son improductivas. Esta herramienta se llama Presupuesto en Base Cero¹ (PBC).

¹ El PBC es un método presupuestario que nació en 1970 (Zero Base Budgeting (ZBB)), cuando su creador, Peter A. Pyhrr, lo aplicó en su propia empresa, Texas Instruments Inc. Un posterior artículo de Pyhrr publicado en 1970 en la "Harvard Business Review", acerca de dicho método, convenció al entonces Gobernador del

En teoría, esta herramienta consiste en que cada cierto número de años se elabora desde cero el presupuesto de cada servicio, el cual debe justificar con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias, demostrando por qué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable desde un punto de vista social. El gasto de cada programa debe estar debidamente justificado y, en ningún caso, podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores. Así, en teoría, esta metodología ayudaría a priorizar y controlar el gasto público. Sin embargo, su aplicación ha demostrado tener tanto fortalezas como debilidades.

Entre las fortalezas están:

- Permite la identificación, evaluación y justificación de cada una de los programas ejecutados, identificando los costos mínimos necesarios para cada servicio.
- Permite identificar gastos en programas obsoletos incorporados en los presupuestos como consecuencia de la inercia, así como gastos no coherentes con las prioridades de cada servicio.
- Identifica la duplicidad de esfuerzos desplegados en tareas similares, pero en servicios distintos, con su consecuente derroche de tiempo y recursos.
- Permite estructurar todo el presupuesto anual en torno a los objetivos planteados por la autoridad. Así, son los objetivos los que dan pie al nivel de gasto y no los gastos los que definen los objetivos. En este contexto, el presupuesto se convierte en el medio para alcanzar los objetivos.
- Se evita la aplicación de criterios transversales tanto para incrementos como para recortes de gastos, considerando la heterogénea naturaleza de cada servicio.

Esta herramienta se ha tratado de utilizar tanto en países latinoamericanos como europeos. Sin embargo, la evidencia muestra que en algunos casos ha tenido efectos más bien acotados o no se ha podido consolidar². Entre los problemas detectados, se pueden mencionar:

- La excesiva carga de trabajo burocrático (tiempo y recursos) que implica evaluar y ranquear adecuadamente todos los gastos puede sobrepasar las capacidades de los mismos servicios, así como también de los ministerios y posteriormente de la misma autoridad fiscal.

Estado de Georgia y posterior Presidente de EE.UU., Jimmy Carter de aplicarlo. De esta manera, el PBC comenzó siendo propuesto en la empresa privada para luego también aplicarse en el sector público.

² La evidencia de impacto acotado proviene de EEUU y Canadá. En México dicho mecanismo no llegó a implementarse por completo al no disponer de una infraestructura administrativa adecuada. Un caso más exitoso fue el argentino (1982) que implementó el PBC en la provincia de Buenos Aires, cumpliéndose con los objetivos que habían sido establecidos.

- El reducido impacto en el caso que el gasto público sea muy rígido debido, por ejemplo, a gastos aprobados por leyes. Normalmente un porcentaje importante del presupuesto corresponde a estos gastos, restringiendo la aplicación de esta herramienta a sólo una parte del gasto.
- El reducido impacto producto de presiones políticas por mantener el *statu quo* tanto al interior de los servicios y ministerios que elaboran el presupuesto, como en el Congreso que lo aprueba.

EL CASO DE CHILE

En el contexto de la estrecha situación fiscal actual y proyectada para los próximos años, el Ministro de Hacienda anunció recientemente la construcción del presupuesto para el año 2021 sobre la base de un Presupuesto Base Cero Ajustado (PBCA). Ello, tomando en consideración algunas de las debilidades antes mencionadas, por ejemplo, tomando en cuenta las obligaciones por ley de algunos gastos, los cuales no se pueden alterar.

En nuestro caso, se estima que entre el 60 y 70% de los gastos son rígidos al estar definidos por diversas leyes (por ejemplo, subvención escolar, gratuidad universitaria o proyectos de inversión pública cuya ejecución dura más de un año). Por tanto, en este proceso se busca evaluar el 30-40% restante (US\$ 25.000 millones) de los cerca de US\$ 70.000 millones que tiene el presupuesto.

En concreto, bajo esta nueva modalidad los ministerios deberán, en primer lugar, establecer el nivel de gasto mínimo, definido como los recursos que aseguren el cumplimiento de las leyes por parte de los Servicios, las obligaciones contractuales vigentes y el nivel de operación mínimo de estos. Adicionalmente, deberán enviar una propuesta de gastos priorizados para 2021, partiendo de esta nueva base considerado como el mínimo para operar y, por consiguiente, justificando todo gasto adicional. En esta defensa, los ministerios y servicios deberán utilizar indicadores de resultados comprobables.

Resulta difícil anticipar cuánto va a crecer o a recortarse el gasto público, ya que esto dependerá de las evaluaciones que se están haciendo al interior del Gobierno, de las cuales surgirá la información de cuánto se podrá reasignar hacia las nuevas necesidades que presenta nuestra sociedad.

CONCLUSIONES

La excesiva estrechez de las finanzas públicas requiere de una adecuada asignación de los recursos públicos, que considere tanto las necesidades más importantes de la población como una eficiente asignación de los recursos que buscan satisfacerlas.

Teniendo claro que una herramienta adecuada para avanzar en este objetivo sería la aplicación del PBCA, ésta presenta algunas debilidades que deben ser consideradas en el proceso, con miras a hacerse cargo de las mismas, a fin de que la herramienta propuesta en Chile conduzca hacia los resultados esperados. En primer lugar, el diseño de esta herramienta para el caso chileno toma en cuenta cerca del 35% del presupuesto que no corresponde a gastos comprometidos en leyes permanentes. Aun cuando se entiende la justificación de dicha limitación, también preocupa el poco cuestionamiento respecto del 65% restante del presupuesto. También es necesario avanzar en una evaluación estructurada de estos gastos. Adicionalmente, considerando que este nuevo proceso contiene un alto grado de economía política, queda la duda de cómo se dará la discusión para aprobar el presupuesto por parte del Congreso, institución que debiera considerar este ejercicio y los antecedentes que de él deriven como relevantes para una discusión informada y con miras a hacer más eficiente el gasto público. Este elemento es clave en nuestro país, particularmente ahora que el Congreso parece estar dirigiendo la política fiscal.

Se debe tener presente que ésta es sólo una herramienta cuyo resultado dependerá fundamentalmente de las distintas personas que intervienen en el procedimiento, lo cual dificulta el éxito del proceso. En este contexto, la aplicación de esta nueva herramienta debe ser complementada también con otras instancias que busquen estudiar y racionalizar la totalidad del gasto público.

Sin perjuicio de lo anterior, no hay duda que las ventajas de esta metodología superan a los inconvenientes y, es por ello que el PBCA representa un avance importante frente a la necesidad urgente de redirigir recursos hacia las nuevas prioridades.