

La toma de decisiones en el financiamiento de las políticas públicas

Fernando Larraín
Asesor en Políticas Públicas
Presidencia de Chile

Introducción

Todo gobierno busca implementar de la mejor forma posible su programa, con el objeto de mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas del país. Por lo mismo, destina importantes esfuerzos al análisis y a la definición de éste. Estudia a fondo distintos proyectos, distinguiendo experiencias nacionales e internacionales que hayan resultado exitosas, para así poder replicarlas o tomarlas como referencia. Examina también los procesos de toma de decisiones a partir de los cuales surgen las diferentes políticas, de manera de aprender de ellos, corregir las fallas y fortalecer los aciertos.

En este último proceso, el Presidente de la República tiene un papel primordial, especialmente en países de régimen presidencialista como Chile, en donde es él quien toma las decisiones, o en su defecto los ministros, a quienes elige directamente. Las metas específicas del programa de gobierno constituyen un reflejo de los objetivos del Presidente, los que pueden ser, tanto de corto, como de largo plazo, así como también pueden incluir la mantención o extensión de objetivos planteados por un gobierno anterior. En este sentido, resulta relevante la existencia de una coalición sólida, capaz de sostener un lineamiento de política pública en el largo plazo.

Por lo mismo, la evaluación final que se hace del Presidente responde a los logros y fracasos de su gestión, juzgando tanto la ejecución de sus propuestas como la eficacia final de éstas. La ciudadanía evalúa el grado de efectividad del programa de gobierno, por lo que el equipo de gobierno destina importantes esfuerzos a la definición de mecanismos e instrumentos que permitan materializar los objetivos propuestos.

Las políticas públicas adquieren un papel central, en tanto constituyen un pilar fundamental para la concreción del programa de gobierno, tanto en términos de su definición y diseño, como de su puesta en marcha y la efectividad de los logros alcanzados.

Es sabido que las políticas públicas tienen un ciclo, en el cual se conjugan decisiones de índole técnica, política y financiera, entre otras. Este ciclo responde a ciertas restricciones o limitaciones, que hacen necesario jerarquizar y priorizar ciertas políticas, en función del tiempo y otros factores. No todos los objetivos se pueden alcanzar en forma simultánea, pues toma tiempo producir cambios en el sistema económico -tanto en lo relativo a materias específicas de funcionamiento, como en lo que refiere a sus resultados en términos de bienestar colectivo. A su vez, no siempre resulta indiferente la secuencia temporal en que se materialicen los cambios en el sistema económico, tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista político.

Por otra parte, la implementación de las políticas públicas requiere de financiamiento, el cual proviene del presupuesto fiscal. Por lo mismo, una parte importante del ciclo de vida de las políticas depende de la capacidad que tenga el país para financiarlas y, en particular, de las

metas de déficit/superávit fiscal que estipule la política económica. Éstas deben ser consistentes con las metas del resto de las políticas públicas -y viceversa- pues el sector público es uno solo, y los recursos del Estado son limitados. Una gran idea de política pública puede fracasar rápidamente si ésta no cuenta con el financiamiento necesario, por lo que resulta de vital importancia que el Estado desarrolle las capacidades y establezca mecanismos adecuados para lograrlo.

Es posible que existan varios listados de objetivos técnicamente viables. Cuál de todos finalmente se escoja será una decisión más bien de carácter político. El gobierno, en conjunto con los partidos políticos que lo apoyan, identifican las principales falencias o demandas del país, priorizando aquellas políticas que consideran más urgentes y efectivas. Este es un proceso complejo, en donde participan distintos actores, quienes influyen directamente en la toma de decisiones y, así, en el desempeño del gobierno.

El presupuesto es la concreción del programa de gobierno, es el lugar de sinceramiento de metas y cotas de financiamiento. Se trata de un acto en el que interviene el Poder Ejecutivo -tanto el propio Presidente como sus ministros- y el Legislativo. Por lo mismo, resulta de gran interés comprender los factores que inciden en este proceso, y en particular en el ciclo presupuestario chileno, ya que a partir de este se define el financiamiento de las distintas políticas públicas que serán implementadas.

1. El Presupuesto

Una de las formas a partir de las cuales un Gobierno puede afectar el ciclo económico es a través de la política fiscal. Dicha política no sólo tiene que ver con las complejidades propias del ciclo, ni tampoco se desprende de simples decisiones. Por el contrario, la política fiscal de un país es el resultado de un complicado proceso, en el cual intervienen diversos actores.

Este proceso se enmarca en la discusión de cómo se gastan los ingresos, que en la práctica determina como está compuesta la restricción presupuestaria. Es aquí donde se exponen las principales diferencias entre los gobiernos, ya que se hacen explícitas las prioridades de estos. Dependiendo de las importancias que le otorgue a los diferentes temas, variarán los recursos destinados a cada una de las políticas públicas, con la consecuente alteración del presupuesto.

Una manera de comprender mejor el enfoque del gobierno y “aterrizar” la política fiscal es analizando el presupuesto y la toma de decisiones en esta materia. El presupuesto resume la disponibilidad de recursos para las diferentes áreas de la gestión pública del Estado; toda vez que entrega más recursos a ciertos sectores y limita el gasto en otros (Marcel, 1998).

El presupuesto, en cuanto función económica, tiene dos dimensiones. Una primera guarda relación con su dimensión macroeconómica, en tanto es la instancia más clara y organizada de la formulación de la política fiscal. En ella se ven los gastos, y el presupuesto determina si la política fiscal es expansiva o contractiva, así como también evalúa cuales serán las repercusiones finales de ésta sobre el ciclo económico del país.

La segunda es una dimensión microeconómica, en donde se refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos.

a) Dimensión macroeconómica y la regla fiscal

A lo largo del último tiempo, Chile ha realizado considerables esfuerzos para infundir fortaleza y disciplina fiscal (ver recuadro 1). La muestra más evidente de lo anterior ha sido la política fiscal basada en la regla del superávit estructural impuesta por el gobierno del Presidente Lagos el año 2001. Esta regla considera un nivel de gasto corriente que resultaría en un superávit estructural de 1% del PIB¹ para el gobierno central si el producto fuera igual al potencial² y el precio del cobre fuera el de largo plazo.

Los principales objetivos de la autoridad económica son los de darle credibilidad a la política fiscal gracias a su carácter público y anunciado; ayudar al equilibrio macroeconómico, reduciendo la deuda pública y haciendo que Chile sea menos vulnerable a cambios en la liquidez de los mercados internacionales; dar espacio a una política fiscal contracíclica y hacer frente a pasivos contingentes y de este modo, recobrar la capacidad de ahorro del Gobierno Central.

Para hacer operativa la regla se deben hacer estimaciones del balance estructural de la economía. Realizar estimaciones sobre el producto actual y potencial de la economía para medir el efecto del ciclo sobre los ingresos tributarios y estimar el precio de largo plazo del cobre y los efectos de sus desviaciones desde este nivel.

En el primer año que se implementó esta regla las estimaciones fueron realizadas directamente por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, al periodo siguiente como una forma de limitar la discrecionalidad en el cálculo del balance estructural y aumentar la credibilidad en la política, el Ministro de Hacienda creó dos paneles independientes de expertos a cargo de realizar las estimaciones.

El grupo encargado de las estimaciones sobre el producto está compuesto por 14 economistas elegidos por el Ministro de Hacienda - por un año cada uno - que pertenecen al mundo académico o centros de estudios de todos los espectros políticos. El panel se reúne solamente dos veces; en la primera reunión se discuten los aspectos metodológicos del modelo a usar y en la segunda cada persona entrega sus estimaciones para cada una de las variables del modelo. Anónimamente se publican los resultados. Los dos valores extremos se eliminan y se obtiene un promedio de las 12 estimaciones restantes. No se busca el consenso.

El panel encargado de la estimación del precio del cobre opera de manera similar. Está compuesto por 14 personas del sector minero y analistas financieros del sector, los que deben estimar el precio de largo plazo (10 años) del cobre como precio de referencia. Cada persona realiza sus estimaciones, los dos valores extremos son sacados de la muestra y se obtiene un promedio de las 12 estimaciones restantes. Nuevamente no se busca consenso.

b) Dimensión microeconómica

¹ Se adoptó el compromiso de un superávit de 1% del PIB - pudiendo haber sido 0% - para compensar la deuda histórica del Banco Central proveniente de la crisis bancaria de mediados de los años 80. Cuando se consolidan ambos balances el sector público queda con un saldo neto en cero.

² Con producto potencial se refiere al producto tendencial de la economía, no al máximo producto como lo define la teoría económica.

Una vez que se impone una regla fiscal, la asignación de recursos debe estar enmarcada en el objetivo de política fiscal; el financiamiento de políticas públicas está condicionado a la política fiscal que se lleve a cabo.

¿Cómo se asignan los recursos fiscales?, ¿a qué reparticiones (ministerios o servicios) se les entrega más ingresos?, ¿cuáles serán las políticas públicas que se priorizan y por lo tanto las que tienen mayores posibilidades de tener éxito en conseguir su financiamiento?, son algunas de las interrogantes que busca resolver cada año el presupuesto público.

Debido a que los recursos son limitados, dada la carga tributaria y la capacidad de endeudamiento de un país, la dimensión microeconómica del presupuesto nos recuerda que intrínsecamente las decisiones tendrán un análisis de costo-beneficio. Esto complejiza aún más el proceso de toma de decisiones del presupuesto.

Las decisiones que finalmente se toman, desde una perspectiva presupuestaria, apuntarán al financiamiento de las políticas públicas y del programa de gobierno.

Finalmente, cómo se asignen los recursos, cómo se “manejen” y cómo se perciban por la ciudadanía va a determinar el impacto del presupuesto sobre las políticas públicas. Aunque no es menos cierto que muchas veces el impacto y la efectividad de ciertas políticas difiere con lo esperado por la ciudadanía.

Dada la importancia del Presupuesto, desde el punto de vista macroeconómico y microeconómico, se hace relevante comprender el proceso de toma de decisiones del presupuesto y por lo tanto el ciclo de éste.

2. El Ciclo Presupuestario (ver diagrama 1)

Desde un punto de vista analítico se puede distinguir cuatro etapas en el proceso presupuestario, que se presentan en el siguiente diagrama: la etapa de formulación, discusión/aprobación, ejecución y evaluación.

Las cuatro partes del ciclo presupuestario, previamente mencionadas, deben velar por mantener la sostenibilidad fiscal y la consistencia macroeconómica. Además, en dicho ciclo deben estar identificadas las prioridades programáticas, que son parte del programa de gobierno y se relaciona con la evaluación de la gestión este. En otras palabras, si la evaluación de gestión de un programa califica como deficiente, este debe volver a ser analizado. Lo anterior obliga a que los programas de gobierno se mantengan funcionando con financiamiento por mérito propio y no para beneficiar a ciertos grupo de interés.

Durante el proceso presupuestario la ciudadanía, a través de la elección de diputados y senadores, aprueba (o desaprueba) la ley de presupuestos para cada año en particular, permitiéndonos centrar el financiamiento de las políticas públicas dentro de una institucionalidad democrática. Además, y siguiendo esta misma línea, es importante que el Estado cumpla con la asignación de los recursos toda vez que se vean comprometidos íntegramente los dineros de la población.

a) Formulación

El ciclo presupuestario en Chile se inicia en abril, con la formulación del presupuesto. Para ello, se realiza una revisión de la ejecución presupuestaria del año anterior y se evalúa la implementación del presupuesto en lo que va del año, en coordinación con cada uno de los ministerios. La Dirección de Presupuestos (Dipres) revisa detalladamente el desempeño y los resultados de cada programa y, a partir de ello, fija los límites máximos de gasto para el próximo periodo³, recortando estos montos cuando corresponde. El objetivo final es liberar recursos para la siguiente parte de esta etapa; la asignación de los fondos concursables⁴.

A principios de agosto tienen lugar las primeras reuniones bilaterales entre cada ministerio y la Dipres, donde se entregan y discuten las propuestas preliminares para asignación de los fondos concursables. Paralelamente se reúnen los paneles de expertos, a cargo del cálculo del balance estructural. Con estos resultados la Dipres puede contar con una estimación exacta de los recursos disponibles para ser asignados a través de los fondos concursables.

A fines de agosto, los ministros presentan sus propuestas finales para la asignación de los fondos concursables. La Dipres evalúa las propuestas presentadas de acuerdo a dos criterios: calidad técnica de la propuesta y su consistencia con las prioridades políticas del Presidente.

La Dipres propone la lista de las iniciativas que serán financiadas y, en conjunto con el Ministro de Hacienda, sostiene reuniones con cada ministerio para discutir sus propuestas definitivas. Estas propuestas son presentadas al Presidente, quien generalmente las acepta sin mayores cambios ya que sus prioridades han sido consideradas previamente.

Durante la última semana de septiembre se realizan los ajustes finales al presupuesto y la Dipres prepara documentos complementarios que apoyen la asignación de recursos a cada programa, con información del desempeño y los resultados de las evaluaciones de cada ministerio. El último día de septiembre el presupuesto es presentado ante el Congreso, donde se inicia la etapa de aprobación del ciclo presupuestario.

b) Discusión/aprobación

La Ley de Presupuesto ingresa para su primer trámite constitucional a la Cámara de Diputados y es remitida inmediatamente a una comisión especial mixta de presupuesto. Esta comisión mixta está integrada por 26 miembros -igual número de Senadores y Diputados- y tradicionalmente es presidida por el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado⁵. El Congreso tiene 60 días para despachar dicha ley, de lo contrario entra en vigencia la Ley de Presupuesto presentada originalmente por el Ejecutivo.

Durante la primera semana de octubre, el Ministro de Hacienda presenta el presupuesto ante la comisión mixta y realiza una descripción de la situación económica del país y de los principales supuestos implícitos en la ley. Al día siguiente, el director de presupuesto hace una exposición de los aspectos técnicos contenidos en esta misma. Posteriormente se

³ Estos límites de gasto se fijan a principios de junio y a fines de este mes son comunicados a cada ministro.

⁴ Es importante que los recursos del fondo concursables sean lo suficientemente significativos de manera que tengan alguna relevancia política.

⁵ Hasta el año 2003 esta Comisión tenía un carácter temporal, es decir, se formaba anualmente y operaba solo durante los meses de tramitación de la Ley de Presupuesto en el Congreso. Actualmente, es una Comisión Permanente del Congreso lo que sin duda ha contribuido a mejorar su calidad técnica.

forman cinco subcomisiones sectoriales⁶ para analizar el presupuesto de cada uno de los ministerios. Los ministros sectoriales y los jefes de servicio con los responsables de asistir a estas sesiones y explicar las asignaciones de recursos correspondientes.

Después de 4 semanas aproximadamente se reúne la comisión mixta en pleno para discutir las modificaciones realizadas en los subcomités. Es importante destacar que sólo se discuten las modificaciones realizadas en las subcomisiones, es decir, si no se realizan modificaciones a los presupuestos ministeriales estos no podrán ser modificados en etapas posteriores.

El informe de la comisión mixta es enviado primero a la Cámara de Diputados y luego al Senado para su aprobación. En esta fase pueden producirse tres situaciones:

- que el Senado no realice modificaciones a lo aprobado por la Cámara ante lo cual la Ley de Presupuestos es despachada inmediatamente;
- que el Senado realice modificaciones y la Cámara deba aprobar el nuevo texto propuesto por el Senado, sin embargo, la Cámara no realiza modificaciones con lo que la tramitación termina ahí y,
- que al volver el proyecto a la Cámara -porque el Senado realizó modificaciones a lo aprobado inicialmente por la Cámara- se produzcan discrepancias con lo aprobado por el Senado y en este caso la Ley de Presupuesto debe volver a la comisión mixta. La comisión mixta acuerda una solución alternativa y el proyecto debe ser votado nuevamente por ambas cámaras. En este caso solo se puede aprobar o rechazar el proyecto, sin proponer nuevos cambios.

Cabe destacar que durante todo el trámite legislativo, el gobierno puede introducir modificaciones al proyecto de presupuesto, contando únicamente con la firma del Presidente y del Ministro de Hacienda.

Aprobado el presupuesto, la comisión mixta y la Dipres firman un “Protocolo de Acuerdo” a través del cual el Ejecutivo se compromete a entregar periódicamente, información sobre asuntos relacionados con el presupuesto de manera de facilitar el control de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso.

c) Ejecución

La etapa de ejecución del ciclo presupuestario comienza el 1 de enero, con el inicio del año fiscal. El Ministerio de Hacienda elabora un calendario de ingresos y gastos para cada uno de los ministerios o servicios⁷, de acuerdo al cual transfiere mensualmente los recursos

⁶ Las cinco comisiones son las siguientes: (i) Tesoro Publico, Min. Economía, Min. Hacienda y Min. Planificación y Cooperación; (ii) Presidencia de la Republica, Contraloría General, Min. Defensa, Min. Secretaria General de Gobierno y Min. Secretaria General de la Presidencia; (iii) Poder Judicial, Min. Relaciones Exteriores, Min. Justicia, Min. Publico, Min. Trabajo y Min. Salud; (iv) Congreso, Min. Interior, Min. Educación, Min. Vivienda y Min. Bienes Nacionales; (v) Min. Obras Públicas, Min. Agricultura. Min. Minería y Min. Transporte

⁷ El Estado de Chile se divide en 18 Ministerios y 165 Servicios. Los Ministerios son responsables del “*policy-making*” y los Servicios de la implementación de las políticas. Recientemente se realizó una reforma institucional donde se determinó que 25 Servicios estaban realizando labores de “*policy-makers*” y se dejó solo a 140 Servicios como los encargados de implementar las políticas.

necesarios para su gestión. Este calendario es revisado periódicamente, para ajustarse a las contingencias de cada servicio público.

Los ministerios y servicios reciben montos máximos de gasto, para ser destinados a compras de bienes o servicios, y para gastos de administración de recursos humanos. Dichas asignaciones corresponden a montos globales y no se especifica la cantidad de recursos que deben ser destinados a cada ítem de gasto. Por ello se establecen básicamente dos tipos de restricciones sobre estas asignaciones; las que dicen relación con limitar los montos a ser destinados a ciertas partidas (viajes, capacitaciones, consultarías, horas extras, contratación de personal y vehículos que cada Ministerio o Servicio puede adquirir) y las que disponen que una cierta proporción del gasto se destine a determinados proyectos. Como el Congreso -en la etapa de aprobación del presupuesto- no puede aumentar el nivel de gasto asignado por el Ejecutivo, generalmente utiliza este segundo tipo de restricción como una herramienta de negociación.

Para dar cuenta de su gestión, el gobierno mensualmente debe elaborar un informe de ingresos y gastos auditado por la Contraloría General de la República, el cual está disponible públicamente 45 días después del último día del mes correspondiente. Este informe entrega información a un nivel muy agregado por ello trimestralmente se entrega información adicional sobre los activos y pasivos del gobierno. Un informe anual es entregado por el gobierno -3 meses después de terminado el año fiscal- con información detallada de la ejecución presupuestaria del año correspondiente. Este informe también está disponible públicamente.

A partir de lo anterior, se puede decir que la ejecución del presupuesto en Chile es bastante flexible, en tanto dentro de los ítems de gasto se contempla una partida denominada "Provisión para Financiamientos Comprometidos", destinada a financiar la aplicación de leyes que se aprueban después de la discusión de la Ley de Presupuesto o contingencias que van más allá de lo que se podía prever al momento de la aprobación de la Ley⁸.

d) Evaluación

La etapa de control o evaluación -especialmente desde comienzos de los años 90- ha cobrado especial relevancia dentro del proceso presupuestario (ver recuadro 2). El Ministerio de Hacienda ha desarrollado un complejo sistema de evaluación de resultados en todos los ministerios y servicios, con el fin de transparentar la generación, asignación y administración de los recursos públicos, y aumentar la eficiencia en el uso y asignación de estos mismos.

Cabe recordar que la evaluación llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda se refiere a programas y no a políticas.

Los procedimientos para la implementación de dichos mecanismos de evaluación están altamente regulados, lo que garantiza objetividad y altos estándares de calidad. Las comisiones de evaluaciones externas a los programas e instituciones garantizan objetividad y

⁸ Los mayores o nuevos gastos que ocurren dentro de un año y no tiene como contrapartida el uso de la Provisión para Financiamientos Comprometidos, se realizan a través de reasignaciones entre partidas siempre dentro de un mismo Ministerio. Las reasignaciones se realizan mediante decretos firmados por el Ministerio de Hacienda sin la aprobación del Congreso. En promedio se dictan anualmente 700 decretos para reasignaciones.

transparencia, constituyendo los pilares fundamentales de credibilidad de los programas. Paralelamente, el carácter público de la información permite el seguimiento por parte de la ciudadanía.

3. El proceso presupuestario bajo el prisma de la toma de decisiones. El Rol de la APP

La puesta en marcha de las distintas políticas públicas, implementadas por los gobiernos, requiere de un proceso previo de toma de decisiones. Éste tiene que ver con cómo tales iniciativas son financiadas, ejecutadas y mantenidas en el tiempo requerido, asegurando ciertos estándares de calidad y efectividad.

Producto de la complejidad del proceso de toma de decisiones es que, al momento de llevar a cabo el análisis técnico y político del diseño de política, es preciso buscar un ambiente que permita simplificar las interacciones. Se debe facilitar la cooperación entre los agentes que llevan a cabo las políticas, tanto aquellos involucrados en el diseño, como en el financiamiento y la ejecución. Si ello ocurre, las políticas públicas se harán menos vulnerables y, al mismo tiempo, se adaptarán mejor a las demandas, incorporando nuevas informaciones y cambios en las condiciones socioeconómicas.

La teoría económica, que estudia las relaciones entre varios actores⁹, avala lo anterior, en tanto concluye que la factibilidad de lograr acuerdos cooperativos es más alta si existe un pequeño número de actores, y si dicho grupo interactúa constantemente, ya que ello permite un rápido traspaso de información.

Actualmente, la estructura del proceso presupuestario depende de las características del proceso de toma de decisiones, definidas por el número de agentes, los costos de oportunidad, el clima institucional, entre otros. Por ejemplo, un buen ambiente institucional -de alta calidad, con administradores estables e independientes- va a generar un presupuesto muy diferente a uno que cuente con condiciones iniciales adversas. Así mismo, un país donde el Presidente posee grandes atribuciones, donde existe una alta disciplina y los legisladores responden al liderazgo nacional, también tendrá mayores probabilidades de generar un buen presupuesto.

La literatura muestra que el sistema político chileno es uno de los más presidencialistas de América Latina (Londregan et al 2005, Payne et al 2003¹⁰). El ejecutivo tiene iniciativas legales exclusivas en diversas áreas de políticas, posee las facultades de poner urgencias y de vetar leyes, así como también goza de un fuerte control sobre el presupuesto. En efecto, las reglas que están detrás del proceso presupuestario¹¹ le entregan muchas atribuciones al ejecutivo, haciendo de Chile uno de los países con instituciones presupuestarias más jerárquicas (Scartiscini y Filc 2005, Vial 2001 y Alesina 1999).

Scartiscini y Filc, 2005 analizan la relación entre las instituciones presupuestarias y el

⁹ Teoría económica de oligopolio y teoría de juegos.

¹⁰ Clasifica a los Presidentes de América Latina respecto a sus poderes legislativos. Dentro de los países en donde los presidentes tienen más poderes es en Ecuador, Perú y Chile.

¹¹ La estructura altamente centralizada proviene de la institucionalidad presupuestaria vigente. Esta deriva de la Constitución de 1980 y de la Ley de Administración Financiera del Estado de 1975 (DFL 1263). La Constitución dispone que corresponde al ejecutivo la iniciativa exclusiva tanto para formular el presupuesto como para imponer, suprimir o condonar tributos (art 62).

superávit/déficit fiscal. Tal como aparece en el gráfico N°1, los autores advierten una relación positiva entre una mayor jerarquía y reglas fiscales, y los resultados presupuestarios. Chile aparece como uno de los países de la región de América Latina con un mayor índice de jerarquización y, a su vez, con uno de los mejores desempeños fiscales.

Cuando el Presidente es quien responde ante la ciudadanía por el programa de gobierno implementado, es importante que el proceso presupuestario sea jerárquico. Cuando no está claro quien responde ante la ciudadanía nadie carga con los costos de las malas decisiones. La evidencia empírica en torno a la centralización de decisiones muestra que ella posibilita mejores resultados fiscales y, por lo mismo, permite una mejor asignación de los recursos.

Sin embargo, el proceso de toma de decisiones está lejos de ser algo simple, sobre todo en procedimientos vinculados al financiamiento de las políticas públicas.

Es en esta línea, entonces, en donde valdría la pena hacer nuevos y mayores avances. En razón de los evidentes beneficios que reporta un sistema fiscal centralizado, que reduce las trabas y complejidades de los procesos de toma de decisiones, sería conveniente continuar los esfuerzos centralizadores (esto no tiene porque ser así en la implementación de la política pública). Para asegurar el buen funcionamiento, y evitar posibles riesgos y malas prácticas en la asignación de recursos, estos procesos deben ser sumamente transparentes y acompañados de mecanismos adecuados de accountability.

Uno de los riesgos evidentes que presenta una centralización de las decisiones es que las personas que las lleven a cabo tengan una visión sesgada y muy parcializada. Esto ocurre cuando un ministerio específico es que el centraliza el proceso de toma de decisiones. Lo que sucede muchas veces es que, como el Ministerio de Hacienda maneja la restricción presupuestaria del país, se cree que ellos cumplen un rol de omnipotencia. En este escenario los ministerios sectoriales quedan supeditados a las definiciones entregadas por Hacienda.

Si a lo anterior agregamos un presupuesto con un fuerte componente inercial y un excesivo control por parte de la Dipres el resultado es que las decisiones son tomadas discrecionalmente y centralmente por el Ministerio de Hacienda. En este escenario, Hacienda se asegura un rol primordial en el proceso de toma de decisiones y de definiciones de qué políticas públicas se llevan a cabo. Si bien en un régimen presidencialista lo anterior es difícil, producto de las facultades de cada organismo, la realidad es que Hacienda de una u otra manera puede ser capaz de tener una agenda propia, dilatando la entrega de recursos a ciertas áreas en las cuales no concuerde con la gestión interna.

El Presidente, en este escenario, es un mero espectador de los mecanismos utilizados por Hacienda para imponer su agenda interna. Por ello, la forma de incorporar sus prioridades es a través de la injerencia que tengan sus preferencias sobre la agenda de los ministros sectoriales. En todo caso es importante mencionar que los ministros respectivos tanto los sectoriales como de Hacienda deben obediencia al Presidente. No pueden escaparse radicalmente de la agenda prioritaria ya que el Presidente tiene la facultad de prescindir de ellos cuando estime conveniente¹².

¹² Se supone un Presidente que está por encima de los partidos políticos y que por lo tanto su comportamiento responde a su propia gestión más que a nombramientos desde los partidos.

En este caso, existe una tensión entre los ministerios sectoriales, el Presidente y el Ministerio de Hacienda.

El régimen presidencialista imperante en Chile ha permitido concentrar, efectivamente, la toma de decisiones en la presidencia y en la persona misma del Presidente, y no en mano de ministerios específicos.

Si bien el tipo de régimen político ya descrito, no determina el número de agentes que influye en las decisiones de política, su estabilidad, los mecanismos de penalidades, y los lugares en que las transacciones tienen lugar. El Presidente acota el juego de poderes que determina la asignación de recursos públicos.

En este sentido, es muy importante que durante el proceso de discusión, el Ministro de Hacienda -o el director de presupuestos- reflejen fielmente las prioridades fijadas por el Presidente previamente. En este proceso, la toma de decisiones es bastante centralizada dejando poco espacio para mayores discusiones colectivas en torno al presupuesto. De este modo, y a medida que el poder del Presidente aumenta, la capacidad del gobierno de generar cambios y nuevas políticas tiende a incrementarse.

Así, el Ministerio de Hacienda cumple el rol de administrador financiero para que las prioridades de política sean financiadas y luego ejecutadas. Dado lo anterior, uno podría decir que una de las tareas específica de la Dipres es supervisar la entrega de recursos a la política pública y que esta se ejecute.

3.1 Rol de la Asesoría en Políticas Públicas.

Desde siempre, tanto en la esfera pública como en la privada, han existido asimetrías de información y grandes dificultades para identificar cuáles son las consecuencias de las distintas políticas públicas. De este modo, las autoridades presentan constantes limitaciones relacionadas, tanto con la disponibilidad de información fidedigna, como con ciertas incertidumbres o con determinadas restricciones operativas. La pregunta que surge entonces es ¿quién garantiza el cumplimiento de los compromisos que asume el Presidente? Para ello, la Presidencia en Chile cuenta con un staff de apoyo¹³. Dentro de este grupo de colaboradores del Presidente está la APP¹⁴.

La Asesoría en Políticas Públicas -además de privilegiar el análisis y no la ejecución de políticas, de trabajar en base a políticas, de colaborar en la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos del Gobierno y de las metas operativas de cada una de las instituciones públicas- ayuda en canalizar y centralizar las decisiones, pues recaba y transmite al Presidente toda la información necesaria para que durante el proceso de toma de decisiones pueda tomar la decisión más adecuada.

Por otra parte, el hecho de tener contacto fluido con el Presidente elimina las burocracias y le imprime mayor eficiencia y rapidez a la toma de decisiones y resolución de problemas pues

¹³ La Presidencia se organizó en cuatro grandes ejes: programación de la agenda y giras presidenciales, (tanto a nivel internacional como nacional), prensa y comunicaciones, análisis estratégicos y políticas públicas

¹⁴ La APP es un grupo pequeño interdisciplinario, constituido por dos economistas, dos abogados, dos sociólogos, un historiador y un periodista, liderados por un especialista en políticas públicas. Todos profesionales especializados para poder asesorar a la autoridad sobre el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

cumple un rol claro en la priorización de políticas públicas, trabajo realizado directamente con el Presidente. Esto permitió legitimar a los profesionales de la asesoría para que muchas veces articularan directamente las necesidades de los ministros y del Presidente

Así, y a modo de ejemplo, durante el transcurso de la formulación de las políticas públicas, la APP, además de participar activamente, provee una perspectiva comprensiva y profesional para la evaluación de las decisiones que guardan relación con la agenda prioritaria del Presidente.

Por otra parte, en la etapa de financiamiento de las políticas públicas se requiere de una preparación tendiente a identificar qué cosas están lo suficientemente trabajadas como para tomar una decisión final. Una vez que esto es claro se convoca a una reunión de trabajo¹⁵.

Es frecuente que en ellas se soliciten trabajos previos realizados por las distintas partes involucradas en la decisión de forma que la reunión sea lo más acotada posible y trabajada en escenarios reales y no ficticios.

Luego de esa reunión se establecen ciertos compromisos adquiridos por el Presidente y los participantes. El hecho de hacer una minuta específica de la reunión permite identificar y monitorear lo allí conversado junto con saber quienes son los responsables finales y los plazos respectivos. En este sentido, es importante que la APP entregue la mayor cantidad de información detallada, y previamente trabajada, para identificar los acuerdos a ser logrados; o los conflictos a ser resueltos.

Por otra parte, durante el ciclo presupuestario la APP tiene un rol que cumplir a través del Presidente en las etapas de formulación, ejecución y evaluación¹⁶ instancias que se detallan a continuación.

A) Formulación

La etapa de formulación del presupuesto es una de las etapas más complejas, debido al alto número de actores que intervienen por parte del ejecutivo. Es en esta etapa donde se deben resguardar las prioridades programáticas, las prioridades ministeriales, mantener los gastos fijados por ley y los compromisos de arrastre.

El Presidente comunica explícitamente sus prioridades de manera que estas estén representadas en los programas implementados por cada ministerio; ante el Congreso en su discurso anual del 21 de Mayo y a través de la Secretaría General de la Presidencia quien sostiene reuniones bilaterales con cada ministerio.

Es en este periodo en donde, APP, sostienen reuniones con el Presidente para identificar claramente las prioridades presidenciales que se deben traducir en prioridades presupuestarias.

¹⁵ Para dicha reunión se envía una nota de confirmación y temario a los participantes de la reunión con el Presidente.

¹⁶ Se excluye del análisis la etapa de aprobación ya que en este caso es el poder Legislativo el que asume ese rol. El Presidente también está presente en esa parte pero la experiencia determina que el aporte de la APP en esa etapa es casi inexistente.

Durante el proceso de formulación presupuestaria el Presidente revisa el marco exploratorio junto con el Ministerio de Hacienda. En esta primera parte de discusión el Presidente conoce las holguras o restricciones presupuestarias, los compromisos ya adquiridos y en base a eso se jerarquizan sus prioridades de forma de que puedan ser ejecutadas. En todo este proceso la APP está presente en todas las reuniones y apoya en la jerarquización de iniciativas aportando al Presidente la mayor cantidad de información necesaria. Además, en base a conversaciones con él se determina el grado de importancia de las políticas públicas y por ende cuales son verdades prioridades.

Una vez conocido y aprobado el marco el Presidente sostiene una reunión de consejo de gabinete de forma de que el gabinete conozca claramente las prioridades y el marco presupuestario. Luego de esto comenzarán las reuniones de negociación sectoriales. Muchas veces las prioridades presupuestarias identificadas deben ser parte de la agenda sectorial.

Para el mismo Ministerio de Hacienda este ejercicio resulta de importancia porque de esta manera se asegura de poder colocar las prioridades presidenciales en el marco presupuestario y así dejar amarrados los recursos antes de que los ministerios sectoriales quieran anteponer sus propias demandas. Las prioridades no siempre son financiables con reasignaciones presupuestarias y por lo tanto se les debe buscar un financiamiento fuera del presupuesto.

La APP tiene un trabajo específico tanto con los ministerios sectoriales como con Hacienda muchas veces ejerciendo un rol de bisagra entre ambas partes.

B) Ejecución y seguimiento

Una vez que se define el marco de financiamiento de las políticas públicas y su jerarquización, viene la etapa de ejecución. Sin embargo, no basta que esté la decisión pública tomada, que sea una política prioritaria, que estén claros los caminos para su implementación y dispuestos los recursos. Ello porque básicamente una política requiere de legitimación entre el conjunto de actores que intervienen en su ejecución. ¿Cómo se va a implementar una política pública no legitimada?

Una vez acordada la política y dado que ya tiene el financiamiento aprobado viene la etapa de ejecución presupuestaria en la cual es el Ministerio de Hacienda a través de la Dipres quien se preocupa de que los recursos asignados sean gastados¹⁷. A nivel sectorial son las distintas reparticiones públicas las encargadas de llevar a cabo la política pública acordada¹⁸.

Pero el proceso no es tan simple, lo que ocurre en la práctica es que muchas veces la Dipres dilata la entrega de recursos por lo que las adquisiciones, programas o políticas se demoran en su ejecución y se atrasan los plazos. De alguna u otra manera existe una tensión entre los recursos a ser entregados y la implementación de la política pública. Aquí se forman cuellos de botella.

¿En un sistema de toma de decisiones centralizado es el Presidente el que debe eliminar siempre los “cuellos de botella”?

¹⁷ Las diferencias entre presupuesto y ejecución han sido consistentemente bajas en Chile, (Petrei, 1997)

¹⁸ Muchas veces esto se hace a través de programas específicos.

El tiempo del Presidente es escaso y no puede estar constantemente resolviendo él mismo todos los problemas. En este sentido la APP elabora periódicamente un listado de pendientes en Hacienda que tienen que ver con diferentes informaciones sectoriales con luces rojas. En base a este se hace un trabajo de “matching” de informaciones de forma de intentar sacar los nudos estratégicos para que no lleguen todos al Presidente.

Aquí la relación y fluidez con Hacienda es fundamental de forma de eliminar burocracias y poder dar solución rápida a las llamadas “luces rojas”.

En general la APP en conjunto con la Dipres logran eliminar varios cuellos de botella. Aquí hay reuniones de trabajo previas entre Hacienda y la APP para solucionar los problemas identificados.

Si los nudos se mantienen entonces se requerirá la intervención del Presidente para tomar la decisión final.

Una vez que comienza la ejecución comienza también el seguimiento.

El poner de manera transparente los conflictos y problemas sobre el tapete y analizar todas sus dimensiones (alternativas, efectos, recursos), permite a todos los que actúan respecto de la política pública, tener claridad sobre las acciones a seguir y anticipar procesos.

C) Evaluación

Desde el punto de vista de la APP, la evaluación de las políticas públicas se traduce en un seguimiento constante y cercano en todas las etapas anteriores: formulación, desarrollo e implementación.

El objetivo principal de la evaluación, en este contexto, tiene relación tanto con criterios técnicos como políticos y está orientado a detectar nudos o situaciones críticas que dificulten la viabilidad de las políticas prioritarias del Presidente.

De esta forma, la evaluación de las políticas públicas funciona como un flujo de información constante, donde el producto final no es el objeto principal de estudio, como es el caso de Dipres al evaluar la ejecución presupuestaria o la Segpres al verificar el cumplimiento de los compromisos ministeriales.

Acá, se realiza un seguimiento constante de las políticas prioritarias, de su viabilidad técnica y política, generando constantemente insumos que son utilizados para la toma de decisiones respecto al futuro de las mismas (mantenerlas dentro de la agenda presidencial o bajarlas), medición de impacto, formulación de otras políticas, entre otros.

3.2 Las prioridades presidenciales: el caso de los programas de empleo

Una de las prioridades de todo gobierno, debido al gran impacto que genera, es ser capaz de reducir la tasa de desempleo para acercarse lo más posible a la tasa natural de desempleo de la economía. La manera que tiene un gobierno de hacer lo anterior es mediante la generación de empleo. El empleo ha sido una de las prioridades fundamentales del gobierno del Presidente Lagos.

En los periodos de más bajo crecimiento del mandato del Presidente Lagos, la economía logró generar empleos. Además de aquellos generados por las fuerzas del mercado el Ejecutivo hizo un esfuerzo en poder fomentar aún más la creación de empleo. Luego comenzó un ciclo expansivo del PIB. La política de la Presidencia fue que si se había podido entregar recursos fiscales en tiempos de restricción, ahora en tiempos de holgura había que intervenir también las fuerzas del mercado y colaborar desde el Estado la creación de empleo. De esta forma se identificó así una prioridad presidencial, una política pública orientada a la creación de empleo que sería llevada a cabo por diferentes programas ejecutados desde diferentes reparticiones públicas (Ministerios del Trabajo, Ministerio de Agricultura, entre otros).

Una vez generada la prioridad era importante contar con los recursos necesarios para llevarla a cabo. De esta manera se le instruyó al Ministerio de Hacienda a través de la Dipres crear una glosa específica en el presupuesto destinada a la creación de empleos. Además de los programas de empleo (financiados claramente en el presupuesto) se mantuvieron recursos en el fondo de contingencia por si es que era necesario recurrir a éste para tener una mayor cobertura.

Como era una prioridad presidencial esta se debía traducir en mayores recursos para la generación de empleo. La política pública debía estar financiada. Dado lo anterior la Dipres asigna mayores recursos en la ley de presupuesto de forma de poder acelerar la generación de empleo en la economía. Con esto se asegura, desde un punto de vista financiero, la ejecución de dichos recursos.

Durante todo este proceso la APP estuvo presente colaborando en el proceso de identificación de una política pública prioritaria, en la entrega de información relevante y en las discusiones presupuestarias. El hecho de mantener una relación fluida con los ministerios y con el Presidente además de participar en las reuniones de éste último permite conocer las decisiones allí acordadas y por lo tanto darle el curso necesario para que se lleven a cabo. En conjunto a lo anterior y tal como fue explicado con anterioridad también existe un monitoreo de la política pública en cuestión. Por ello es importante conocer de primera fuente los procesos en los cuales dicha política se lleva a cabo. Procesos en el mismo ministerio y los procesos de tomas de decisiones con el Presidente.

Esto ayuda a que la APP sea validada por los ministerios y por lo tanto entregue una colaboración directa en el transcurso de buscar destrabar lo más posible aquellas políticas que estén dentro de la agenda prioritaria del Presidente, como es el caso de los programas de empleo.

Como se aprecia en el gráfico N°2 la política pública identificada por el Presidente es financiada. En efecto, la base de generación de empleos financiada en el presupuesto será en 2005 la más alta desde 1999. De hecho, este “piso” casi alcanzará al “techo” de la generación de empleos con apoyo fiscal en 2004. En segundo lugar, la operación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo permitirá, en caso de ser necesario, llegar al nivel más alto de generación de empleos con apoyo fiscal desde que estos programas existen.

Mantener política fiscal responsable. El presupuesto contribuye a ello en la medida que sea capaz de generar un marco en que las tasas de interés domésticas y los spreads internacionales para Chile se mantengan bajos.

En segundo lugar, el Proyecto de Presupuestos para 2005 contempla recursos para inversión, programas públicos intensivos en mano de obra e iniciativas especiales que generarán alrededor de 90.000 empleos en promedio en el año. Esto significa que en 2005 podrá contarse con el presupuesto más intensivo en la generación de empleo desde 1999. Dentro de este esfuerzo destaca una alta proporción de empleos de carácter permanente, la concentración del impacto en el tercer trimestre, donde se contempla alcanzar una cifra de 125.000 empleos con apoyo fiscal, y la creación de nuevas líneas de trabajo, en que la generación de empleos estará ligada a la prestación de servicios a los chilenos más necesitados.

En tercer lugar, el Proyecto de Presupuestos para 2005 contempla la facultad para intensificar el esfuerzo de generación de empleos con apoyo fiscal a lo largo del año, especialmente durante los meses de invierno, en la medida que así lo requiera la evolución de las tasas de desocupación en el país. Dicha autorización permitirá que en el tercer trimestre este esfuerzo se intensifique para completar 180.000 empleos con apoyo fiscal, pudiendo adelantarse dicho esfuerzo para los primeros meses del año en las comunas o regiones que acusen tasas de desocupación mayores a los dos dígitos.

4. reflexiones finales

Para poder llevar a cabo un programa de gobierno se requiere de políticas públicas eficientes. La existencia de una restricción presupuestaria obliga a la priorización de políticas. Éstas se identificaron como las prioridades presidenciales. Para lograr la ejecución de éstas se hace fundamental contar con el financiamiento requerido.

Entender el proceso de cómo se financian las políticas públicas y cuáles son los actores que participan en este proceso permite la comprensión del proceso de toma de decisiones en el proceso presupuestario. Esto permite centralizar las decisiones de forma de reducir los costos de la información imperfecta y de negociación entre varios actores.

Toda vez que el financiamiento de las políticas del Ejecutivo proviene de recursos fiscales, por ende de todos los ciudadanos de un país, la eficiente asignación de recursos es algo primordial. Por lo tanto, no se pueden desviar recursos a actividades poco productivas como poner de acuerdo a muchos actores o superponer agendas sectoriales por sobre la agenda presidencial.

Un régimen presidencialista debe buscar fortalecer la Presidencia de forma de centralizar de la mejor manera posible las decisiones. Una forma de hacer lo anterior es contar con una asesoría en políticas públicas, la cual entre otras funciones va a colaborar en disminuir los costos asociados a las asimetrías de información.

El seguimiento y evaluación de políticas públicas prioritarias en el proceso presupuestario permiten asegurar el financiamiento y ejecución de la agenda presidencial. Para ello, mantener una relación fluida entre la APP y el Ministerio de Hacienda es muy importante.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Homes, Rudolf y Stein, Roberto (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394.

Crispi, J. et al. (2004), "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo" en *Dirección de Presupuesto*, Estudios de Finanzas Publicas.

Lahera, Eugenio (2002), "Introducción a las Políticas Públicas", Fondo de Cultura Económica, Chile.

Londregan, John; Aninat, Cristobal; Navia, Patricio y Vial, Joaquín (2005), "Political Institutions, Policymaking Proceses, and Policy Outcomes in Chile", BID, mimeo.

Marcel, Mario (1998); Los Caminos de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la Experiencia Chilena", en *Revista Internacional de Presupuesto Público*", N° 37.

Marcel, Mario (2003), "Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004", Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

Marcel, Mario (2004), "Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2005", Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

Marcel, Mario (2005). "Presupuesto por Resultados en Chile: ¿Utopía o Realidad?". Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Marcel, Mario y Tokman, Marcelo (2002), "Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case" en *Journal on Budgeting*, OECD. Vol. 2, No. 3.

Mejía Acosta, Andrés y Coppedge, Michael (2001), "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998, Paper prepared for the International Congress of the Latin American Studies Association.

Norton, Andy y Elson, Diane (2002), "What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process", en *Overseas Development Institute*, London.

OECD (2004), "Budgeting in Chile", en *25th Annual Meeting of Senior Budget Officials*, España.

Payne, Mark; Daniel Zovatto G.; Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2003), "Democracia y desarrollo en América Latina", BID.

Petrei, Humberto (1997), "Presupuesto y Control, pautas de reforma para América Latina", BID

Scartascini, Carlos y Olivera, Mauricio (2003), "*Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics*". BID, mimeo.

Scartascini, Carlos y Filc, Gabriel (2005), "Las instituciones presupuestarias en el proceso de toma de decisiones", Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes.

<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubP-442.ppt>

Schick, Allen (2001) "The Changing Role of the Central Budget Office", en *Journal on Budgeting*, OECD Volume 1, N° 1.

Vial, Joaquín (mayo 2001), "Institucionalidad y Desempeño Fiscal: Una mirada a la Experiencia de Chile en los 90". Programa de Investigaciones CIEPLAN, mimeo.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Asesor en Políticas Públicas Presidencia de la República.
(56-2) 672-9628 fax (56-2) 672-9623.
flarrain@presidencia.cl

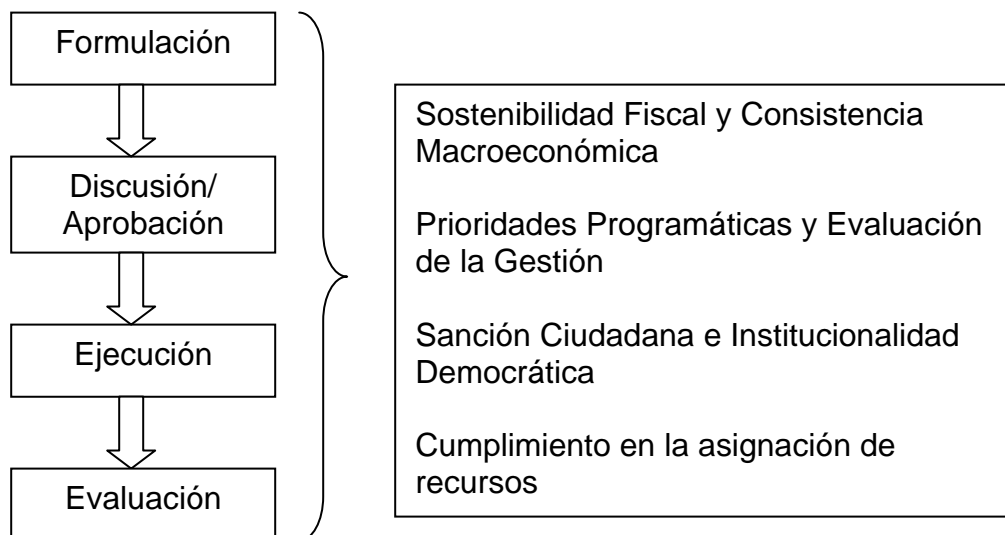
Actualmente realiza estudios de post grado en Princeton University.
flarrain@princeton.edu.
1 Lawrence Drive Apt 407
Princeton, NJ 08540

Recuadro N°1: Recientes avances en materia presupuestaria (gobierno de Ricardo Lagos)

- Uno de los principales avances que se produjo en el último tiempo con el fin de mejorar la disciplina fiscal, fue la introducción de la regla de superávit estructural el año 2001. Explicada en la sección anterior.
- Desde el año 2000 el gobierno comenzó a incluir como parte del sistema presupuestario una Proyección Financiera del Sector Público para los tres años posteriores al presupuesto en discusión. El objetivo es anticipar restricciones o holguras para adoptar medidas preventivas, y de esta forma lograr el compromiso impuesto por la regla del superávit estructural. Constituye simplemente un ejercicio macroeconómico y financiero, no es un presupuesto plurianual.
- Con el fin de contener la expansión del gasto inercial y aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos el Ministerio de Hacienda decidió implementar desde la formulación presupuestaria del año 2001 un nuevo sistema para asignación de fondos: Fondos Concursables. Estos fondos son asignados de acuerdo a la calidad técnica de los programas y la concordancia de estos con los objetivos del Presidente.
- Como una forma de facilitar el proceso de negociación y transparentar el conocimiento que tiene el Congreso sobre el presupuesto, el gobierno del Presidente Lagos se comprometió -por primera vez el año 2001- a realizar estudios sobre temas financieros específicos de relevancia presupuestaria (utilidades de las empresas del Estado, garantías sobre las pensiones mínimas, etc). El año siguiente se comprometió nuevamente con el Congreso (a través del "Protocolo de Acuerdo") a entregarle antes de la etapa de aprobación del presupuesto un informe sobre el desempeño presupuestario del gobierno del año anterior con información de los indicadores de desempeño, evaluaciones de programas y otros estudios específicos de relevancia.
- Siguiendo el mismo objetivo del punto anterior el gobierno ha hecho enormes esfuerzos con el fin de modernizar la gestión financiera del Sector Público: cambio a un sistema de contabilidad en base devengada; Sistema Integral de Gestión Financiera (SIGFE) y reforma en la administración de los recursos para la ejecución presupuestaria que mantienen los ministerios y servicios en el Banco Estado.

Fuente: Marcel y Tokman (2002)

Diagrama 1: El Proceso Presupuestario



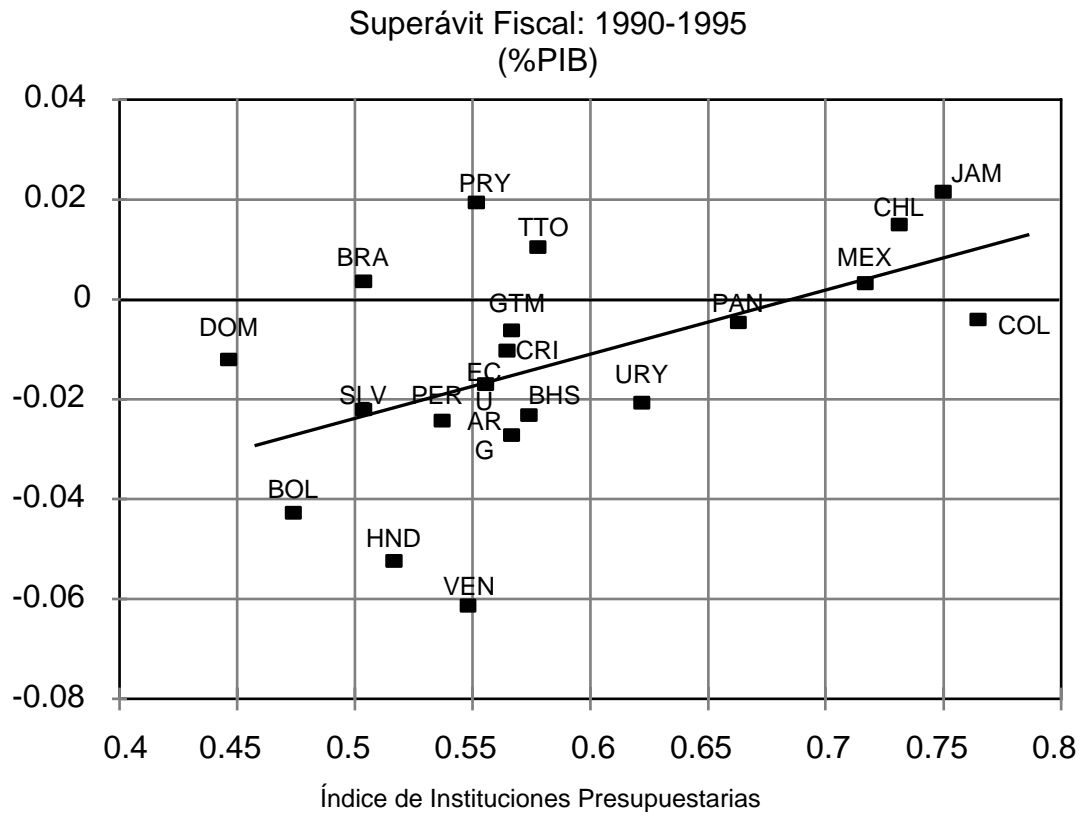
Recuadro 2

A partir del año 1994 se implementaron por primera vez los Indicadores de Desempeño y actualmente ya se cuenta con 5 programas que permiten medir el desempeño y los resultados de los distintos productos que entregan cada uno de los servicios públicos. Los programas mencionados son los siguientes:

1. Indicadores de Desempeño (1994): miden como evoluciona el desempeño de los principales productos de una institución pública a lo largo del tiempo.
2. Evaluación de Programas (1996): corresponden a programas seleccionados anualmente para ser evaluados por paneles independientes. El informe final que incluye conclusiones y recomendaciones es enviado al Congreso.
3. Programas de Mejoramiento de la Gestión (1998): establece un sistema de incentivos en el cual un bono anual es pagado sobre la base del progreso de instituciones en relación a metas en siete áreas claves de administración preestablecidas.
4. Balance de Gestión Integral (1997): reporte anual preparado por cada servicio sobre el desempeño en relación al presupuesto, metas y compromisos institucionales.
5. Fondo Concursable (2000): fondo de recursos asignados a programas nuevos o reformulación en base a su calidad y consistencia con las prioridades del Presidente.

Fuente: Marcel (2005)

GRÁFICO 1: INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y RESULTADOS FISCALES



Fuente: Scartascini y Filc (2005)

GRÁFICO 2: PLANES DE EMPLEO. COBERTURA DE PROGRAMAS DE EMPLEO CON APOYO FISCAL (PROMEDIO TERCER TRIMESTRE: 2001-2005)

