



Informe de análisis

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

- Análisis de los ajustes que se realizan a los presupuestos iniciales de los servicios públicos -

- Abril de 2017 -

Por Manuel Henríquez Espejo,
Investigador del Observatorio del Gasto Fiscal

observatoriofiscal.cl

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

I. INTRODUCCIÓN

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos y cuando se inicia la ejecución de los fondos públicos en enero de cada año, el Gobierno Central empieza a aumentar o disminuir estos recursos a disposición de cada servicio público. Estos ajustes que se realizan a lo presupuestado en la Ley de Presupuestos se rigen según los art. 26 y 70 de la Ley de Administración Financiera del Estado (Decreto No 1.263). Dicho decreto fija, además, ciertos límites a esta "flexibilidad" en la ejecución presupuestaria: por ejemplo, obliga a aprobar reasignaciones entre ministerios o aumentos del gasto total del Gobierno Central vía el Congreso, no solamente vía decreto del Ejecutivo. Límites adicionales a esta "flexibilidad presupuestaria" se fijan además vía un decreto especial que se aprueba anualmente en el Congreso, posterior a la Ley de Presupuestos. Es importante destacar que los ajustes que se realizan anualmente, respecto a lo presupuestado al inicio, son absolutamente necesarios para la gestión pública, no obstante, deben mantenerse dentro de ciertos límites también, como reflejo de la calidad del proceso presupuestario.

El presente informe analiza el comportamiento de la ejecución del gasto público en las distintas partidas del Gobierno Central (ministerios, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y el Tesoro Público), y de los programas presupuestarios, junto a su comparación con las cifras del presupuesto inicial aprobado en las respectivas Leyes de Presupuestos de cada año.

II. ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y EL PRESUPUESTO INICIAL DE LAS PARTIDAS

La mayoría de las partidas del Gobierno Central terminan gastando a fin de año más de lo presupuestado inicialmente (en mayor o menor magnitud). Mientras, en promedio, el Gobierno Central ejecutó entre 2009 y 2016 un 1,1% más de lo acordado en las respectivas Leyes de Presupuestos, con un rango de ajuste entre +9,4% (2009) y -3,8% (2013) comparado con lo presupuestado inicialmente, las partidas presupuestarias promedian un 7,1% entre 2009 y 2016, con un rango de ajuste de +65% y -58% (sin considerar al Ministerio de Bienes Nacionales, que eleva las cifras aún más).

Esta diferencia entre el Gobierno Central y las partidas, se origina porque los informes de ejecución presupuestaria no consideran aquellos ítems que no constituyen un gasto real, como por ejemplo, la "adquisición de activos financieros" (subtítulo 30), los "préstamos entre instituciones" (subtítulo 32), el "servicio de la deuda" (subtítulo 34) o los "saldos de caja" (subtítulo 35). Asimismo, se descuentan todo tipo de transferencias entre entidades

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

públicas (subtítulo 24 y 33, ítem 2), o devoluciones de recursos al Fisco (provenientes de la venta de propiedades fiscales u otras operaciones) (subtítulo 25).

Por otra parte, al revisar en detalle los ajustes presupuestarios de las distintas partidas en términos monetarios (expresados en pesos de 2016), se observa que, entre el año 2009 y 2016, los ministerios de Salud, Trabajo, Interior, Hacienda, Defensa y Agricultura son los que presentan consistentemente -en todos los años- las mayores alzas en su ejecución presupuestaria, comparado con su presupuesto inicial. Por el contrario, el Ministerio de Educación es la única partida que ha experimentado un comportamiento inverso, especialmente entre el 2011 y 2014, con ejecuciones presupuestarias inferiores al presupuesto inicial y con una diferencia promedio anual de -\$68.607 millones entre 2009 y 2016.

Además, al revisar los ajustes presupuestarios en términos porcentuales, se aprecia que existen ante todo tres partidas -Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República- que presentan continuamente una ejecución presupuestaria muy superior al presupuesto inicial. En promedio, estas tres partidas gastan anualmente un 22,1% más de lo presupuestado inicialmente, entre 2009 y 2016.

Nota: Para una revisión con mayor detalle de estas cifras y porcentajes, u otras partidas de interés, revise la gráfica interactiva disponible en el sitio web del Observatorio del Gasto Fiscal, ubicado en el menú "¿Cómo Gasta el Estado?", sección "Análisis de Leyes de Presupuesto", pinchando el selector "Partidas Presupuestarias". (URL: <http://observatoriofiscal.cl/ComoGastaElEstado/AnalisisdeLeyesdePresupuesto1>)

III. ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y EL PRESUPUESTO INICIAL DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Al analizar los ajustes a nivel de programas presupuestarios, se observa que las disparidades entre lo presupuestado inicialmente y lo ejecutado realmente son más amplias que en el análisis de las partidas. Aunque es evidente que una ejecución eficiente del presupuesto requiere de flexibilidad, no resulta óptimo que hayan programas presupuestarios que todos los años gastan considerablemente más que lo presupuestado, o que existan programas en los cuales los presupuestos iniciales parecen tener poca relación con la realidad de las ejecuciones históricas.

A nivel global, entre 2009 y 2016, los programas ejecutaron en promedio un 14,9% más del presupuesto inicial aprobado, con un rango de ajuste de +963% (Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior en 2010) y -100% (Programa de Contingencias Operacionales del Ministerio de Salud), sin considerar los programas del Tesoro Público, con una desviación estándar que es 3,5 veces más alta que el promedio ya mencionado. Vale decir, los ajustes hacia arriba y hacia abajo pueden llegar casi a

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

cuadruplicar la media de todos los programas presupuestarios contenidos en la Ley de Presupuestos, lo que refleja sin duda la alta variabilidad que exhiben estos programas.

En términos más específicos, se detectan dos tipos de comportamiento en general:

i) Programas que regularmente -en casi todos los años- presentan ejecuciones presupuestarias anuales que sobrepasan los presupuestos iniciales, donde se identifican dos casos:

(a) Programas con presupuestos iniciales que aumentan cada año, aunque la ejecución presupuestaria anual aumenta aún más en el mismo periodo:

Ejemplo: los Servicios de Salud (en general), los cuales presentan diferencias entre sus ejecuciones presupuestarias y sus presupuestos iniciales entre 2009 y 2016, con ajustes promedios anuales de \$38.368 millones (de 2016), representando un 38% promedio anual. Adicionalmente, en esta tipología se agrega el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que anualmente presenta una diferencia promedio entre sus ejecuciones presupuestarias y sus presupuestos iniciales de \$446.418 millones de pesos (de 2016) entre 2009 y 2016, o una diferencia promedio porcentual de un 10,3% anual.

(b) Programas con presupuestos iniciales que no varían significativamente en los distintos años, aunque su ejecución continuamente está por encima de lo presupuestado inicialmente, sin que los presupuestos se ajusten a ello:

Ejemplo: el Programa ProEmpleo, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, exhibe diferencias entre ejecuciones presupuestarias y presupuestos iniciales entre el 2009 y 2016 que anualmente promedian \$63.739 millones (pesos de 2016), con una diferencia porcentual de 403% como promedio anual, destacando como uno de los programas que más alzas presenta proporcionalmente respecto a su presupuesto inicial. En dicho periodo, los presupuestos iniciales del programa ProEmpleo se mueven entre los \$12.441 millones (en 2014) y \$23.197 millones (en 2009) - ambas cifras en pesos de 2016 - mientras sus ejecuciones continuamente se mueven en otro rango, entre \$59.218 millones (en 2013) y \$106.994 millones (en 2010), ambos montos también expresados en pesos de 2016. En otras palabras: la Ley de Presupuestos simplemente no se ajusta a las necesidades reales de su ejecución.

Otro programa que presenta el mismo comportamiento, en menor magnitud, es la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el que evidencia diferencias entre ejecuciones presupuestarias y presupuestos iniciales para el periodo 2009 y 2016 que promedian los \$10.256 millones (de 2016) anuales, con una diferencia promedio porcentual de 54% de ajuste anual. Mientras CONAF tuvo un

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

crecimiento de su ejecución presupuestaria de un 17% total entre 2009 y 2016, en el mismo período su presupuesto inicial acorde a la Ley de Presupuestos disminuyó un -12,3%, en términos totales.

ii) Programas que regularmente muestran ejecuciones presupuestarias inferiores a los presupuestos iniciales de cada año:

Ejemplo: programas como el Programa de Infraestructura Educacional, el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, y Desarrollo Curricular y Evaluación, pertenecientes al Ministerio de Educación. Estos tres programas muestran diferencias anuales promedio de -\$32.047 millones entre sus ejecuciones presupuestarias y sus presupuestos iniciales (pesos de 2016), o en términos porcentuales gastaron un 22,3% menos de lo presupuestado inicialmente, como promedio anual entre 2009 y 2016.

iii) Programas que reflejan variaciones de su ejecuciones que son inversas, con aumentos de presupuestos, pero ejecuciones inferiores a lo presupuestado; o disminuciones en su presupuesto inicial, pero ejecuciones mayores al presupuesto hacia fines del año:

Ejemplo: programas como la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) del Ministerio de Economía. Este programa exhibe diferencias entre sus ejecuciones y sus presupuestos entre el 2009 y 2016, que promedian \$49.371 millones (en pesos de 2016), con una diferencia promedio porcentual de 7,9%, sean mayores o menores las ejecuciones comparado con lo presupuestado inicialmente.

En términos netos, CORFO presenta ajustes positivos, es decir ejecuciones que han sido mayores que sus presupuestos iniciales en el período de 2009 y 2016. No obstante, el rango de ajuste presupuestario es altísimo, incluyendo casos de ajustes negativos relevantes, es decir, ejecuciones menores a lo presupuestado inicialmente. De esta manera, CORFO gastó, por ejemplo, \$937.769 millones (en pesos de 2016) más que lo presupuestado en 2011; o de manera contraria, gastó -\$742.720 millones (pesos 2016) menos de lo presupuestado en 2012, representando porcentualmente una variación de un 85% y un -67%, respectivamente. Acorde a estos datos, CORFO es el programa que presenta las mayores oscilaciones entre sus ejecuciones presupuestarias y sus presupuestos iniciales.

Nota: Para una revisión más detallada de estas cifras, u otros programas presupuestarios de interés, revise la gráfica interactiva disponible en el sitio web del Observatorio del Gasto Fiscal, ubicado en el menú "¿Cómo Gasta el Estado?", sección "Análisis de Leyes de Presupuesto", pinchando el selector "Programas Presupuestarios" (URL: <http://observatoriofiscal.cl/ComoGastaElEstado/AnalisisdeLeyesdePresupuesto1>)

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

IV. CONCLUSIONES

- La mayoría de las partidas del Gobierno Central terminan gastando a fin de año más de lo presupuestado inicialmente (en mayor o menor magnitud). Mientras, en promedio, el Gobierno Central ejecuta un 1,1% más de lo acordado en las respectivas Leyes de Presupuestos, con un rango de ajuste entre +9,4% y -3,8% comparado con lo presupuestado inicialmente, las partidas presupuestarias promedian un 7,1%, en un rango de ajuste de +65% y -58% (sin considerar al Ministerio de Bienes Nacionales ni el Tesoro Público, que eleva las cifras aún más). Esta diferencia se da porque los informes de ejecución presupuestaria del Gobierno Central no consideran aquellos ítems que no constituyen un gasto real, entre los que se puede mencionar la “adquisición de activos financieros” (subtítulo 30), o el “servicio de la deuda” (subtítulo 34). Asimismo, se descuentan todo tipo de transferencias entre entidades públicas (subtítulo 24 y 33, ítem 2), o devoluciones de recursos al Fisco (provenientes de la venta de propiedades fiscales u otras operaciones) (subtítulo 25).
- A nivel de programas presupuestarios, entre 2009 y 2016 se ejecutó en promedio un 14,9% más del presupuesto inicial aprobado, con un rango de ajuste de +963% y -100% (sin considerar los programas del Tesoro Público). Estas cifras demuestran la alta variabilidad que exhiben dichos programas.
- El análisis del gasto por sobre el presupuesto que realizan los servicios públicos anualmente, muestra que existen espacios para mejoras. Aunque es evidente que una ejecución eficiente del presupuesto requiere de flexibilidad, no resulta óptimo que hayan servicios públicos o programas presupuestarios que todos los años gastan considerablemente más que lo presupuestado, o que existan programas en los cuales los presupuestos iniciales parecen tener poca relación con la realidad de las ejecuciones históricas.
- Por ejemplo, los Servicios de Salud presentan diferencias de un 38% entre sus ejecuciones presupuestarias y sus presupuestos iniciales (promedio anual entre 2009 y 2016). Si el proceso de planificación presupuestaria estuviera bien diseñado, no debería tener estas variaciones todos los años. También se puede citar el programa ProEmpleo, cuyos presupuestos se mueven entre los \$12.441 millones (en 2014) y \$23.197 millones (en 2010), mientras sus ejecuciones continuamente se mueven en otro rango, entre \$59.218 millones (en 2013) y \$106.994 millones (en 2010), cuyas

¿Qué tan distinto gastan las instituciones públicas en relación a sus presupuestos aprobados por ley?

cifras están expresadas en pesos de 2016. En otras palabras: la Ley de Presupuestos no se ajusta bien a las necesidades reales de su ejecución. CORFO es otro caso a destacar, con altas variaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado anualmente, las que se mueven entre un + 85% y un -67% entre 2009 y 2016.

- Se concluye que la flexibilidad presupuestaria es necesaria para una gestión eficiente de la ejecución del gasto de las instituciones públicas, no obstante, y considerando la autoridad del Congreso en la aprobación del Presupuesto de la Nación, cabe preguntarse cómo encontrar un mejor equilibrio entre la requerida flexibilidad y una planificación presupuestaria más realista, tanto a nivel de partidas como de los programas presupuestarios.
- La Organización de Estados para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), indica que en el caso de Chile podría plantearse mejorar aún más la flexibilidad presupuestaria, siempre cuando existan mejores herramientas para medir los resultados del respectivo gasto ("Journal on Budgeting" - volume 2012/3). Es decir, la OECD indica como ideal tener una alta flexibilidad presupuestaria, pero contra *performance*, lo que parece como una fórmula interesante a considerar en el futuro.
- Finalmente, los datos recién mostrados subrayan la necesidad de contar con una oficina de análisis presupuestario en el Parlamento. Si el Congreso contara con una institucionalidad de este tipo, los parlamentarios tendrían apoyo continuo tanto para evaluar la ejecución de la Ley de Presupuestos, como para detectar inconsistencias en la propuesta de ley ex ante. De esta manera, el Congreso podría ser contraparte y contrapeso real frente al Ejecutivo a la hora de analizar la ejecución del gasto público, expresión financiera de todas las políticas públicas, y también podría impulsar reformas con miras a fomentar un mayor foco en los resultados del gasto público.