

MEJOR GASTO PÚBLICO, UN DESAFÍO ÉTICO EN TIEMPOS DE CRISIS

- Para el próximo año el presupuesto para el sector público propuesto por el Ejecutivo al Congreso Nacional contempla la reasignación de gastos por un total de US\$ 2.270 millones, sólo un 3,1% del total de los recursos.
- Si bien esta medida apunta en la dirección correcta y constituye un esfuerzo valioso frente a la estrecha situación fiscal que enfrenta el país, incluso previo a la pandemia, los esfuerzos son más bien modestos.
- Por ello se hace necesario levantar la mirada y analizar en forma mucho más integral cómo hoy el Estado está funcionado. Sin embargo, para ello se requiere convicción y apoyo político.

Durante la elaboración del presupuesto para el sector público para el próximo año se ha puesto el foco en el buen gasto de los recursos públicos. Ésta ya era una preocupación previa a la llegada de la pandemia al país, inicialmente motivada por las mayores presiones de gasto surgidas a partir de las movilizaciones sociales de fines del año pasado, así como también por las menores perspectivas de crecimiento económico esperado para los próximos años lo que directamente incide en los ingresos fiscales.

Por ello, en enero el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo de profesionales para revisar espacios de mejora del gasto público. A ello se sumó también el trabajo hecho internamente en la administración pública para revisar con mayor detalle las distintas partidas de gasto, revisando múltiples programas en cuanto a su efectividad y eficiencia en el cumplimiento del objetivo para el cual fueron creados.

Formalmente, durante los primeros meses de la pandemia, el Gobierno en dos oportunidades anunció medidas de reasignación de gasto que en su conjunto alcanzan un monto total de aproximadamente US\$ 2.500 millones. Ello representa cerca del 3,8% del total de los recursos aprobados para el presupuesto de este año.

Las principales áreas de gasto desde donde se reasignaron recursos corresponden a reducción de horas extraordinarias y viáticos, reducción de bienes y servicios de consumo, reducción en adquisición de activos no financieros -por no renovación de

equipos, mobiliario y vehículos, entre otros-, rebaja presupuestaria en programas no establecidos en leyes permanentes, rebaja en gastos de inversión y transferencias de capital por ralentización de proyectos en ejecución e inicio de nuevos proyectos y la revisión del pago de cuotas a organismos internacionales.

Casi la mitad de los US\$ 2.500 millones anunciados en esta reasignación corresponden a gastos en inversión por proyectos que se estimaba no se iban a poder ejecutar como consecuencia de la pandemia. Por ende, más bien corresponden a una reasignación de gasto temporal y no permanente. Entonces la reasignación de gasto permanente efectuado en esta primera etapa baja a US\$ 1.250 millones, lo que corresponde a un 1,9% de los recursos contemplados en la ley de presupuesto para este año.

Para el próximo año se anunciaron reasignaciones por US\$ 2.270 millones. De estos, US\$ 742 millones provienen de programas mal evaluados, luego de una revisión de casi 700 programas. Los US\$ 1.528 millones restantes fueron reasignados a partir de otros ajustes administrativos y priorizaciones realizadas. Con todo, el total de recursos reasignados representa sólo el 3,1% del total del gasto para el próximo año.

Dada la magnitud de la crisis económica y social que ha provocado la pandemia en nuestro país, lo que ha generado una caída estimada de los ingresos fiscales para este año de casi un 11%, sumado al menor crecimiento de la economía que veníamos observando desde octubre del año pasado luego del estallido de violencia, si bien se valoran los esfuerzos en materia de reasignación de recursos públicos hacia áreas ahora más prioritarias, se debe avanzar más aún. Ello no sólo requiere de voluntad e iniciativa por parte del Ejecutivo, sino también apoyo político desde el Congreso.

Pero más allá de los espacios para una mayor reasignación, también se deben discutir otros temas que inciden en la calidad y en la pertinencia de determinados gastos hecho por el Estado.

1. Evaluación e Impacto del Gasto

En términos generales se puede afirmar que se evalúa poco. Si bien para la construcción del presupuesto recién presentado al Congreso se revisaron casi 700 programas, sólo se evaluaron en forma independiente y por medio de paneles de expertos 17 de ellos. Estos programas en su conjunto representaron menos del 5% de los recursos considerados en la Ley de Presupuestos del sector público 2020.

Asimismo, se observa una multiplicidad de programas que tienen el mismo objetivo pero que están distribuidos en distintas reparticiones públicas. Por ejemplo, de acuerdo al Informe de Desarrollo Social 2020 elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, existen 24 programas sociales dirigidos a mujeres, repartidos en 10 instituciones distintas. Sólo siete de estos programas dependen directamente del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Lo anterior no quiere necesariamente decir que todos los programas con tal objetivo deban depender de esa cartera, pero si nos invita a reflexionar sobre el nivel de coordinación que debe existir entre las carteras involucradas y a cuestionarnos que tan eficaz es que tantas instituciones estén abocadas a objetivos iguales o similares.

La dispersión de programas con objetivos similares entre distintas instituciones genera al menos dos inconvenientes. Por un lado, cuando se evalúan los programas se hace en forma aislada, sin considerar el conjunto de programas que buscan abordar una determinada problemática. Ello nos lleva a que las evaluaciones sólo están mirando “un árbol dentro del bosque y no el bosque en su conjunto”. Asimismo, la fragmentación de los programas en distintas instituciones complejiza la coordinación de las acciones que tienen un mismo fin, pudiendo desaprovecharse importantes sinergias entre ellos.

2. Evaluación del Gasto en Inversión Pública

Mientras que para los programas de gasto social y transferencias corrientes realizadas a distintos programas existe una evaluación posterior, en el caso de los recursos destinados a financiamiento de inversión pública la evaluación se centra en la etapa previa a la ejecución de la inversión y prácticamente no hay evaluación del gasto una vez ejecutada la obra y en operación.

Una parte mayoritaria de las inversiones públicas deben ser analizadas en el marco del Sistema Nacional de Inversiones, debiendo contar con una evaluación social favorable para poder ser financiadas. Pero no hay un sistema de evaluación *ex post* que permita conocer si efectivamente la obra generó los beneficios que se esperaba que iba generar, o bien si el costo final de la obra y de su operación efectivamente era el que se estimó en un inicio. De contarse con esa información, se podría retroalimentar el proceso de evaluación inicial y así asegurar un mejor proceso de toma de decisiones.

Asimismo, se observa un fuerte fraccionamiento de instituciones que determinan la ejecución de obras de infraestructura en un territorio -servicios públicos, gobiernos regionales, municipios y empresas públicas-, lo que dificulta muchas veces la coordinación y sinergia entre ellos.

3. Gasto en Funcionamiento del Estado

Poco se ha estudiado respecto de cómo se organiza nuestro Estado. Qué espacios hay para que, cumpliendo con las mismas funciones, lo pueda hacer con un menor gasto y una menor carga burocrática. Por ejemplo, contamos con 24 ministerios, de los cuales seis se han creado durante los últimos 10 años. A ello se suman diversos proyectos de ley en el Congreso que crean otros nuevos. En la dirección contraria, desde hace ya un buen tiempo que está en el Congreso una reforma legal que fusiona el Ministerio de Bienes Nacionales con el de Vivienda y Urbanismo, sin mayor respaldo para su tramitación.

De los seis ministerios creados en la última década, hay 2 al menos que sólo cuentan con un Servicio a cargo. No obstante, en ambos casos fueron creados con sus 16 Secretarías Regionales Ministeriales, una en cada región, y cada servicio con sus 16 Direcciones Regionales. Si sólo se considera el gasto asociado a cada uno de los Ministerios, observamos que para este año en un caso, el gasto en personal y bienes y servicios de consumo ascienden al 82% del presupuesto, mientras que en el otro es de un 97% del total de gasto.

En otro ámbito, la elección de gobernadores regionales y junto con ello, la Transferencia de Competencias a Gobiernos Regionales, también impone un desafío en cuanto a no duplicar esfuerzos fiscales para obtener un mismo objetivo. Durante los próximos años debiéramos ver, al menos en algunos ámbitos, una transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Pero si esta transferencia de competencias no es realizada transfiriendo también los recursos necesarios, es probable que terminemos duplicando determinados gastos, sin que ello necesariamente se traduzca en mejores servicios a la comunidad.

PALABRAS AL CIERRE

A pesar de los esfuerzos hechos recientemente para mejorar la calidad del gasto público y reasignar recursos desde áreas menos prioritarias a otras más necesarias, estos han sido más bien moderados. La actual situación fiscal en la que se encuentra el país, que ya mostraba un importante deterioro incluso previo a la pandemia, hace



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1467 - 1

2 de octubre de 2020

ISSN 0717-1528

necesario levantar la mirada y analizar en forma mucho más integral el funcionamiento del Estado. Para ello se requiere convicción y apoyo político transversal, de lo contrario, seguiremos haciendo más de lo mismo, lo que no permitirá responder a las demandas que se han instalado con fuerza desde la ciudadanía.