

El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma

Hermann von Gersdorff T.

Ex Subdirector de Presupuestos de Chile

Resumen /

La nota parte describiendo la estructura, el ciclo y las rigideces del presupuesto así como también la evaluación del gasto y las experiencias internacionales de reformas presupuestarias. En Chile, como resultado de la preocupación por controlar en qué gastan las reparticiones públicas, el presupuesto se presenta clasificando los gastos (e ingresos) por objeto. Por ejemplo, gasto en personal o en bienes y servicios. En cambio, otros países de la OCDE están poniendo el énfasis en los resultados de las agencias y reduciendo el control de los insumos que se obtienen con el presupuesto, dando mayor autonomía, responsabilidad y flexibilidad a las agencias para que logren alcanzar más fácilmente los resultados esperados. Esta flexibilidad incluye el manejo de recursos humanos y financieros. Las propuestas que se hacen para el presupuesto en Chile tienen como objetivo ponerlo en la senda de lo que se trata de hacer en los países miembros de la OCDE, en particular en Nueva Zelanda.

Estructura del presupuesto fiscal chileno

En primer término y a modo de introducción, se revisan las principales definiciones formales de nuestro sistema presupuestario. Siguiendo a Granados et al. (2009), los principios que rigen al presupuesto en Chile son:

- i) *Integralidad y universalidad*: Todos los gastos e ingresos del gobierno tienen que ser parte del presupuesto. Su cobertura son el Ejecutivo y los demás poderes del Estado. Hay algunas excepciones importantes como por ejemplo las municipalidades y las empresas públicas (sí incluyen los ingresos que el Estado obtiene de ellas y sus aportes presupuestarios). Tampoco se consideran los aportes de privados a la seguridad social a través de AFP e Isapres, ni la educación por el copago ni los pagos por uso de infraestructura.
- ii) *Disciplina y previsibilidad*: El instrumento principal está dado por la regla fiscal del balance cíclicamente ajustado, por los límites al endeudamiento y por el requisito al sistema presupuestario de que esté constituido por un programa financiero de mediano plazo (tres o más años) y presupuestos anuales coordinados entre sí. Los límites al endeudamiento por parte del sector público también son parte de esta disciplina.
- iii) *Transparencia*: Existe el requerimiento de que toda la información generada para preparar la Ley de Presupuestos esté al menos a disposición del Congreso. También se busca transparencia a través de los requerimientos de reportes e informes de gastos e ingresos que son parte de la Ley de Presupuestos.

La base legal del sistema presupuestario está, básicamente, en:

- i) Art. 19 N° 20 y N° 22; Art. 63 N° 2 y N° 14; y Art. 65 incs. 2 y 3 de la Constitución.
- ii) D.L. 1.263 de 1975 sobre Administración Financiera del Estado.
- iii) Ley N° 20.128 de 2006, sobre Responsabilidad Fiscal.

Por su parte, la estructura del presupuesto se puede ordenar de distintas maneras, según el objetivo del análisis que se quiera realizar (Blöndal y Curristine 2004).

Clasificación por categorías

- *Operación:* El presupuesto de operación es el que considera los recursos para el funcionamiento de una institución pública.
- *Capital:* El presupuesto de capital considera los recursos para los programas de inversión. En un programa de inversiones de varios años, el gasto en capital que corresponde al presupuesto del año en curso se incluye en el presupuesto de operación anual.

Clasificación institucional

Es la que ordena la Ley de Presupuestos por las instituciones que cubre. Por ejemplo, la Gestión de Subvenciones a Establecimientos Educativos es el programa 21 de la Subsecretaría de Educación, capítulo 01 del Ministerio de Educación, partida 09.

- *Partida:* Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a cada uno de los diversos ministerios; y a la partida “Tesoro Público”, que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.
- *Capítulo:* Subdivisión de la partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.
- *Programa:* División presupuestaria de los capítulos, en relación con funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

Clasificación por objeto

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de cada institución de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinan los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

- *Subtítulo*: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogéneas, que comprende un conjunto de ítems. Por ejemplo, el subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes.
- *Ítem*: Representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto. El ítem 01 del subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes al sector privado.
- *Asignación*: Corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto. Por ejemplo, la asignación 223 “Cooperación Internacional”.
- *Sub-asignación*: Subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”. Esta información se encuentra en las glosas presupuestarias que pueden definir, por ejemplo, qué parte de la asignación va a gasto de personal, subsidios, etc.

El resultado de esta manera de ordenar los ingresos y gastos del gobierno es un presupuesto con literalmente miles de líneas.

2 / Ciclo presupuestario y transparencia

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos entran en vigencia todas las rigideces legales. Por lo tanto, el momento para fijar y cambiar prioridades, definir resultados, reducir o eliminar programas e identificar nuevas iniciativas es durante la preparación del presupuesto: un proceso que va de marzo a septiembre dentro del Ejecutivo y que continúa hasta noviembre con la participación del Congreso.

- *Marzo*: Evaluación desde mediados de marzo a mediados de abril.
- *Abril-mayo*: Presupuesto exploratorio.
- *Junio*: Revisión con Presidente de la República; envío de marco presupuestario a los servicios.

- *Julio*: Formulación del proyecto de Ley de Presupuestos por los organismos del sector público y programa financiero; discusión de los proyectos por comisiones técnicas, nuevamente con la participación de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) que tiene a su cargo la evaluación de programas de acuerdo a criterios preestablecidos con la Subdirección de Presupuestos durante la segunda mitad de julio.
- *Agosto*: Propuesta de presupuesto final de la DIPRES.
- *Septiembre*: Análisis de la propuesta final con el Presidente de la República y entrega del proyecto de Ley de Presupuestos a los ministros (segunda y tercera semana del mes). Cierre y ajustes finales al presupuesto (última semana del mes). Envío de Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional a más tardar el día 30.
- *Octubre y noviembre*: Discusión legislativa.

Fase de evaluación

La evaluación es un proceso interno de la DIPRES y está centrado en la Subdirección de Presupuestos. No obstante, existe una interacción fuerte con la División de Control de Gestión que tiene a su cargo la evaluación de programas. En esta fase se revisa en detalle lo ocurrido con el presupuesto asignado a cada servicio durante el ejercicio presupuestario anterior y la evaluación que se ha realizado de sus programas.

En Chile se intenta que el proceso presupuestario sea informado por los resultados, pero no está claro que esto ocurra efectivamente (Vammalle y Rivadeneira 2017). Si bien se usan las evaluaciones en la formulación de la Ley de Presupuestos, estas no afectan la decisión en forma directa. No es automático que un programa mal evaluado vea reducido su presupuesto. Las evaluaciones se utilizan en conjunto con otras categorías de información. Entre las más importantes están las prioridades de política y las restricciones financieras.

El resultado de la evaluación constituye la base del presupuesto exploratorio.

Presupuesto exploratorio

Es la base sobre la que se formulará el presupuesto del sector público para el siguiente ejercicio presupuestario. El objetivo de este ejercicio

es determinar la holgura presupuestaria que existirá –en el año que se explora– para financiar las prioridades de Gobierno.

Se elabora, para cada ministerio, un presupuesto de gastos con los compromisos legales y de arrastre, determinándose una línea base para cada uno, líneas que, sumadas, proporcionan el nivel del gasto público comprometido antes de comenzar la formulación.

Paralelamente se estima el nivel de ingresos estructurales o cíclicamente ajustados (ingresos efectivos ajustados por PIB tendencial, precio de referencia del cobre), y con ello el nivel del gasto máximo compatible con la meta de balance estructural, lo que permite, al hacer la comparación con la línea base, obtener la holgura indicada. Se trata entonces del equivalente al financiamiento disponible para iniciativas nuevas, ampliadas o modificadas. Es la restricción presupuestaria en el corto plazo para el programa de Gobierno.

La política fiscal, al definir la meta de balance estructural, determina el máximo gasto posible.

Presupuesto base

La preparación del presupuesto base parte del presupuesto exploratorio, el que considera todos los gastos ineludibles. Estos no solo incluyen gastos fijos, como son gran parte del gasto en personal o el arriendo de oficinas, sino principalmente gastos determinados por leyes permanentes. Tales gastos permanentes son programas garantizados por ley, que abarcan desde derechos o beneficios sociales, como la Pensión Básica Solidaria, hasta transferencias como el Aporte Fiscal Indirecto a las universidades (Crispi et al. 2004).

La preparación del presupuesto base trata de realizar ajustes al presupuesto exploratorio y considera evaluaciones e instrumentos técnicos para aumentar la eficiencia y mejorar la asignación presupuestaria, lo que podría permitir ahorros en el gasto asignado en el presupuesto exploratorio de un ministerio o servicio. Esto debido a que, si bien el derecho está garantizado, la provisión de beneficios se puede hacer más eficiente a través de mejoras en los procesos, licitaciones y focalización.

Además, la preparación del presupuesto intenta generar incentivos a la cooperación. Por ejemplo, distribuir una parte de la ganancia de eficiencia entre distintos servicios o ministerios.

Existen varios problemas para lograr esta cooperación.

- i) ¿Cómo medir la eficiencia?
- ii) Generar incentivos de mercado entre los agentes (Hacienda y servicios) para lograr esta cooperación, requiere compartir información fidedigna y establecer un grado de confianza entre los agentes. Algo necesario en un proceso que se repite todos los años y en el que los participantes aprenden de los “errores” cometidos el año pasado. Lograr generar estos incentivos es crucial para evitar tomar decisiones centralizadas que pueden ser ineficientes, por no estar basadas en información correcta.
- iii) La ineficiencia viene dada por las asimetrías de información. Hacienda tiene menos información sobre los gastos requeridos para un producto que el ministerio sectorial, y los ministerios no conocen con certeza la disponibilidad total de recursos.
- iv) No necesariamente los ministerios se muestran abiertos a entregar las ganancias en eficiencia en beneficio de programas de otros ministerios, en especial si hay flexibilidad para reasignar gastos en forma descentralizada.

Conocido el presupuesto base y dado el máximo gasto posible a partir de la meta de balance estructural, se obtiene una diferencia para ampliaciones o nuevas iniciativas. Antes de estas nuevas iniciativas, sin embargo, hay que priorizar las expansiones legales comprometidas y las ineludibles:

- Reajuste de remuneraciones.
- Leyes aprobadas durante la tramitación del presupuesto del siguiente año fiscal.
- Ajustes de cobertura a los derechos si es que no fueron incluidos en el presupuesto base.

En el marco del proceso de formulación presupuestaria 2011, realizado en 2010, se revisaron 263 programas presentados a través del Formulario E. De los 263, 37 correspondían a nuevas iniciativas, 98 a reformulaciones, 105 a ampliaciones y 23 a iniciativas de continuidad.

Presupuesto comunicado

Sobre la base del presupuesto exploratorio de cada servicio, además de los ajustes que se pudieran haber hecho en la preparación del presupuesto

base y el análisis de las acciones que el Gobierno tiene como prioridad para el año fiscal que se está definiendo, se elabora un marco presupuestario que se informa a los distintos servicios.

El marco comunicado no tiene por qué ser igual al exploratorio que construyó inicialmente la DIPRES. Sobre este marco comunicado los servicios presentarán sus solicitudes adicionales de recursos priorizadas.

Transparencia

La información que se entrega para la discusión de la Ley de Presupuestos es mayor a la mera información sobre ingresos y gastos. Solo con la información sobre gastos es difícil saber en qué se está gastando específicamente, fuera de lo que se entrega en glosas sobre personal y vehículos, por ejemplo.

Es por eso que una serie de documentos acompañan la preparación y discusión del presupuesto, además del Mensaje Presidencial y la presentación de Hacienda:

- Ficha Definiciones Estratégicas.
- Información de Gestión.
- Definiciones Estratégicas Ministeriales (producidas para la cuenta presidencial que antes se efectuaba el 21 de mayo y actualmente el 1 de junio).
- Gastos establecidos en leyes permanentes.
- Resumen Información Personal.
- Contenido Ley de Presupuestos (Resumen numérico).
- Contenido del proyecto (texto describiendo y justificando las actividades del servicio).
- Proyecto de Ley de Presupuestos (PLC).
- Información adicional para tramitación:
 - Cuadro Comparativo Analítico sobre gasto y ejecución anterior.
 - Serie Histórica Ejecución.
 - Indicadores de Desempeño.
 - Cumplimiento Indicadores de Desempeño (CID).

Nivel y calidad del gasto

El proceso de formulación del presupuesto no es siempre cooperativo. Como se mencionó anteriormente, no es fácil generar los incentivos correctos para compartir eficiencia e información. Muchas veces el proceso involucra una larga negociación que genera incentivos errados en los participantes. El problema más fácil de observar (véase el Cuadro N° 1) es la concentración de la ejecución del gasto en el último mes del año fiscal, es decir, diciembre (Mora 2017). Ello con el objeto de mostrar un alto nivel de ejecución del gasto y así evitar reducciones para la siguiente Ley de Presupuestos y la formulación de la misma Ley del año subsiguiente. Asimismo, esta conducta también tiene como objetivo adelantar gasto y asegurar una mayor holgura presupuestaria el año posterior.

Hay explicaciones razonables para parte de esta variabilidad en el gasto. Por ejemplo, respecto de los ministerios con la mayor proporción del gasto en diciembre, en el caso del Ministerio de Economía la inversión en activos financieros que se hace a lo largo del año se contabiliza en diciembre, y en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.) la transferencia al Instituto Antártico se hace en ese mismo mes.

Si bien no existe evidencia definitiva sobre la ineficiencia del gasto público ejecutado excesivamente en diciembre, sí es muy probable que se perjudique la calidad de la gestión del Estado, sobre todo si observamos que las categorías que más gastan en diciembre son la adquisición de activos no financieros y la compra de bienes y servicios. Ambos procesos no requieren de mucha planificación, y los trámites de adquisición son más cortos. Aún más importante es que no comprometen el gasto del año siguiente.

Si el gasto se hiciera de manera uniforme a lo largo del año, sería de 8.3 por ciento del total por mes. En diciembre se gasta entre el doble y el triple de eso.

CUADRO N° 1 / Porcentaje del gasto del año fiscal 2016 que se realizó en enero, diciembre y el mes con el menor gasto de cada ministerio

Ministerio	Enero	Diciembre	Menor
Economía	3,87	32,28	3,77
RREE	4,47	23,54	4,47
Ambiente	4,78	20,56	4,78
Transporte	1,27	19,61	1,27
Deporte	2,27	19,15	2,27
Presidencia	13,35	17,27	5,62
Segegob	5,37	16,33	5,37
Minería	10,4	16,08	4,51
Energía	5,38	15,59	5,24
Hacienda	8,06	14,89	5,81
Vivienda	5,33	14,79	5,33
Segpres	2,77	14,47	2,77
Educación	5,78	13,89	5,78
Desarrollo	15,94	13,78	4,59
Agricultura	5,09	13,39	5,09
MOP	10,87	13,36	6,6
Interior	7,56	13,13	7,43
Justicia	6,06	12,97	6,06
Salud	8,29	12,59	6,79
Defensa	8,66	11,06	6,57
BBNN	8,44	10,4	4,8
Trabajo	8,03	10,27	7,66

Fuente: Mora (2017).

CUADRO N° 2 / Porcentaje del gasto fiscal anual realizado en diciembre

Año	Activos no financieros	Bienes y servicios
2012	21,8	24,0
2015	25,1	16,1
2016	18,2	18,5

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, DIPRES.

Compromisos permanentes, límites y flexibilidad presupuestaria

En Chile, dentro de ciertos límites, el Gobierno puede reducir o eliminar gasto después que el Congreso aprobó el presupuesto. En principio, reasignaciones entre inversiones y gasto corriente no están permitidos. El gasto máximo total permitido por la Ley de Presupuestos es rígido: no se puede aumentar sin aprobación por ley del Congreso. Tampoco se puede pedir prestado contra asignaciones futuras, aunque con un decreto del Ministerio de Hacienda se puede traspasar fondos no usados al año fiscal siguiente. El nivel de flexibilidad para reasignar gasto de las agencias del Gobierno de Chile se encuentra en la media de los países de la OCDE. Por ejemplo, el nivel de flexibilidad chileno es mayor que en Alemania, Japón, Noruega y Estados Unidos (Hawkesworth et al. 2013).

La necesidad de aprobación por la DIPRES mediante decreto, complica el proceso de reasignaciones. Por ejemplo, cambios al subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros entre los ítems 06, hardware; y 07, software) requieren autorización de la DIPRES y el Ministerio de Hacienda.

Cambios a las asignaciones de gastos por programas sí son posibles, dado que las asignaciones presupuestarias son para grandes niveles de agregación de grupos de programas. Es decir, la asignación presupuestaria no es para un solo programa sino para varios unidos en uno. El alto nivel de agregación facilita la reasignación y podría incluso mejorar la eficiencia si los recursos dentro de este grupo de programas se mueven de programas con problemas a programas exitosos que se encuentran juntos en la misma asignación presupuestaria, pero también dificulta la evaluación de los programas individuales y del gasto.

No parece haber en Chile una gran necesidad de aumentar la flexibilidad presupuestaria en general. La meta más bien es aumentar la eficiencia del gasto público a través de una mayor flexibilidad unida a un mejor manejo y control de los resultados.

Gasto rígido o permanente

Siguiendo la argumentación de Crispi et al. (2004), los componentes del gasto que presentan mayor inflexibilidad son los que están definidos por leyes permanentes (pago de pensiones, o subsidios establecidos por ley, etc.). En el caso del gasto en remuneraciones, los salarios del personal de planta también se cuentan entre los gastos inflexibles. A estos gastos rígidos se suman los recursos asignados a poderes autónomos para su funcionamiento, como el Congreso, la Contraloría General de la República o el Poder Judicial.

En términos formales, se trata del “gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado y dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran ya en desarrollo (gasto permanente), más los recursos requeridos para el financiamiento de continuidad de las instituciones y programas que al menos no presentan evaluaciones negativas” (Crispi et al. 2004).

Los autores denominan al conjunto de estas obligaciones como “gasto rígido o permanente” y, de acuerdo con sus estimaciones, equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto. Desde que Crispi et al. publicaran el artículo señalado, este porcentaje debiera haber aumentado en función de nuevas iniciativas que han sido plasmadas en leyes, por ejemplo el nuevo sistema solidario de pensiones. Algunas iniciativas como el permiso posnatal parental, sin embargo, podrían tener un impacto menor en el aumento de este tipo de gasto, pues sustituyen a otros gastos ya existentes, como los creados por la licencia de enfermedad grave del hijo menor de un año. Además, los autores estiman que dos terceras partes del gasto rígido tienen una “dinámica automáticamente expansiva”. Muestra de ello son el gasto en subvenciones educacionales, el gasto en pensiones y el de prestaciones de salud, que van creciendo de la mano de los cambios demográficos y de compromisos de aumento de cobertura establecidos por ley. Dicha tendencia ha sido reforzada por nuevos beneficios, como el ya referido sistema solidario de pensiones, el cual debiera aumentar su incidencia en la medida que la población continúe envejeciendo. En general, las tendencias demográficas de Chile irán acentuando esta dinámica y, por lo mismo, en ese contexto no resulta evidente que el aumento de los ingresos fiscales derivado de un mayor crecimiento económico esté necesariamente disponible para financiar nuevas iniciativas.

Flexibilidad presupuestaria entre años fiscales

El proceso anual de formulación presupuestaria exige cotejar el gasto compatible con la regla fiscal y el nivel de gasto permanente. La diferencia entre estos montos corresponde a los recursos disponibles para las iniciativas nuevas. Crispi et al. (2014) definen esta diferencia como “gasto reasignable interanual”.

Así las cosas, las políticas en curso representan sustanciales compromisos de financiamiento y dejan poco espacio para nuevas iniciativas. La pregunta, entonces, es cómo generar espacios en el presupuesto para las prioridades de gasto del Gobierno.

Existen cinco condiciones para que un sistema de traspasos de fondos de un año a otro promueva la eficiencia:

- i) El Ministerio de Hacienda tiene que saber que el traspaso se debe a mayor eficiencia y no a una excesiva asignación anterior de presupuesto.
- ii) Un buen sistema de contabilidad que permita determinar pronto los montos disponibles.
- iii) Acceso a financiamiento para poder honrar los pagos adicionales resultantes de la reasignación interanual solicitados al siguiente año fiscal.
- iv) Buenos sistemas de control del gasto para evitar que el derroche de fin de año sea reemplazado por un derroche de traspasos que no sean utilizados de acuerdo con las prioridades del Gobierno.
- v) Planificación de mediano plazo que resulte en cierta indiferencia del Gobierno sobre cuando se realiza el gasto. Esto implica una buena planificación fiscal para cumplir con la regla fiscal en el mediano plazo.

Normalmente en economía, a mayor plazo mayor es la flexibilidad y mayores las posibilidades de ajustarse a cambios. En el caso del presupuesto chileno, existe una rigidez que abarca la mayor parte del gasto. Lo anterior implica que buena parte del gasto presentado en el proyecto de Ley de Presupuestos no está sujeto a una verdadera discusión en su tramitación. Es por eso que el proyecto de Ley de Presupuestos va acompañado de los informes sobre gastos establecidos en leyes permanentes,

Resumen Información de Personal e Información de Personal para dar cuenta al Congreso sobre las áreas de gasto que son permanentes. En síntesis, la flexibilidad interanual es mayor que la intranual, pero también es limitada. Cambios en la mayor parte del gasto requieren por cierto de cambios legales.

Flexibilidad presupuestaria dentro del año fiscal

A nivel operativo, una mayor flexibilidad en la gestión y restricciones de presupuesto nítidas y conocidas han sido claves en los incentivos para mejorar el desempeño de las agencias públicas (Granados et al. 2009). Para decisiones en el nivel estratégico, otorgar a los ministros más responsabilidad en la asignación de recursos genera incentivos a re-priorización y aumenta el grado de compromiso. El balance es complejo. La regla general es que las decisiones estratégicas claves deben ser centralizadas y las decisiones operacionales descentralizadas. De ahí que el presupuesto necesariamente contenga un conjunto de reglas que permiten grados de flexibilidad en su ejecución (Hawkesworth et al. 2013).

Las reasignaciones dentro del año fiscal están restringidas a lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado. En efecto, su Art. 26 señala que solo por ley podrá autorizarse la transferencia de fondos entre ministerios, así como el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público.

Asimismo, de los Arts. 3 al 5 de las Disposiciones Complementarias de la Ley de Presupuestos se desprende la forma de proceder dentro de un año en relación con modificaciones eventuales al Presupuesto de la Nación. Por ejemplo, respecto del gasto corriente, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos 2017 sostiene que “solo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los Gastos en personal, Bienes y servicios de consumo, Prestaciones de seguridad social, Transferencias corrientes, Integros al Fisco y Otros gastos corrientes incluidos en el artículo 1° de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares”. De esta manera, como los montos máximos están fijados en la Ley de Presupuestos, solo un cambio legal permite transferir recursos desde gastos de capital a gastos

corrientes. En cambio, reasignaciones en la dirección opuesta (corriente a capital), sí están permitidas y deben ser sancionadas por el Ministerio de Hacienda.

No obstante, el gasto corriente puede crecer por “asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asignables a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el Art. 21 del D.L. N° 1.263, de 1975”.

Adicionalmente, existe un conjunto de ítems que son legalmente excedibles. Estos están definidos en el Art. 28 del D.L. N° 1.263 de 1975 (sentencias ejecutoriadas, devolución de impuestos, servicios de la deuda pública y previsión social) y en la glosa 01 del programa Operaciones Complementarias de la Ley de Presupuestos, entre cuyos ejemplos están las prestaciones de seguridad social. Muestra específica de gasto excedible es el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, cuyos recursos pueden incrementarse para generar puestos de trabajo en la medida en que la tasa de desempleo supere un umbral preestablecido. El fondo permite así reorientar recursos dentro del marco de gasto establecido en la ley (Crispi et al. 2004).

Por otra parte, el gasto de capital puede aumentar hasta en 10 por ciento de lo presupuestado si se logra obtener fuentes adicionales de financiamiento para este aumento, por ejemplo, a través de las reasignaciones de gasto corriente mencionadas arriba. En efecto, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos establece que “salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos”. Por último, “los aportes a cada una de las empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en 10%”.

El ya referido Art. 21 del D.L. N° 1.263 sostiene por otro lado que “los ingresos y/o gastos aprobados por leyes sancionadas durante el ejercicio presupuestario, como también aquellos autorizados por leyes de años anteriores que no hubieren sido incluidos en la Ley de Presupues-

tos, se incorporarán al presupuesto vigente. Por decreto se determinará la ubicación que dentro de la clasificación presupuestaria corresponderá a dichos ingresos o gastos”. Para cumplir con esta facultad se creó la Provisión para Financiamientos Comprometidos en la partida de Tesoro Público. En ella se provisionan los fondos para el financiamiento de proyectos de ley que están en sus etapas finales de aprobación.

Las reasignaciones presupuestarias aquí descritas se realizan a través de decretos del Ministerio de Hacienda. Si bien el proceso no siempre resulta expedito, el volumen anual es bastante significativo. De hecho, a modo de ejemplo, entre 1995 y 2002 se tramitaron más de 700 modificaciones como promedio anual (Crispi et al. 2004).

Límites de gasto y personal

Las mayores limitaciones a la gestión que enfrentan los jefes de servicios están en recursos humanos. El presupuesto fija límites máximos a la dotación y al gasto en remuneraciones simultáneamente. Además se fijan límites para viáticos y contratación de consultores. Todo esto, asimismo, se tiene que cumplir dentro del marco del Estatuto Administrativo y la Escala Única de Remuneraciones. El margen de maniobra en la gestión de recursos humanos es limitado. En cambio, dentro del gasto corriente en el ámbito administrativo, los servicios cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en los programas de inversiones también pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la DIPRES.

5 /

Evaluación del gasto e impacto presupuestario

El desafío es cómo medir, fijar metas y evaluar los resultados en términos de productos e impacto. La definición de productos e impacto varía entre países, aun cuando casi todos los de la OCDE usan alguna medida en ese ámbito (Blöndal 2002). En Estados Unidos existen 3.700 resultados que se miden y en Suecia solo 48. También se dan diferencias acerca de quién es responsable de lograr los resultados, aunque normalmente ese rol concierne a la cabeza de la organización respectiva. Entre los problemas que se enfrentan en Chile para evaluar los resultados del gasto

público, está el hecho de que los indicadores de resultados se asocian a los productos estratégicos definidos por los ministerios y no a los programas presupuestarios, además de que los objetivos de los programas presupuestarios no están especificados.

En general, en los países de la OCDE la información sobre resultados es más usada por los respectivos ministerios ejecutando los programas que por las oficinas centrales de presupuesto. Los ministerios usan la información para reformular programas y para justificar gastos. Las oficinas de presupuesto los emplean más para recortar el gasto.

En la DIPRES existen cinco elementos del sistema de seguimiento de resultados:

- i) Marco estratégico
- ii) Indicadores y metas
- iii) Evaluación
- iv) Presentación y evaluación de nuevo gasto que también incluye cambios significativos a programas existentes (Formulario E)
- v) Incentivos de resultados

Para el marco estratégico cada institución especifica su misión, sus objetivos y resultados o productos estratégicos y usuarios a través de la Ficha Definiciones Estratégicas. Esta ficha también establece la relación de los objetivos con las prioridades del Gobierno. La presentación usa el formato de marco lógico. Un primer problema es que muchas veces los objetivos estratégicos se presentan en términos de procesos y productos. Lo mismo ocurre a veces con los productos estratégicos que incluyen procesos e insumos. Un segundo problema es que la definición de objetivos estratégicos usada por la DIPRES no coincide con la que se usa internamente en el ministerio. Un tercer problema es que los productos estratégicos definidos como grupos de productos con un objetivo común no son parte de la clasificación presupuestaria.

Para evaluar el cumplimiento se produce un documento, Indicadores de Desempeño, que acompaña la tramitación del presupuesto junto con otro documento denominado Cumplimiento Indicadores de Desempeño. Existen cerca de 1.200 indicadores de resultado, los cuales se usan también para otorgar los incentivos institucionales que afectan la remuneración del personal de cada institución.

El sistema de evaluación en la DIPRES tiene cuatro tipos de evaluaciones:

- i) *Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG)* (1997). Evaluación de diseño y gestión de un programa, y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Utiliza solo información disponible. Es realizada por un panel de evaluadores externos, con aproximadamente seis meses de duración.
- ii) *Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG)* (2002). Evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Realizada por una entidad evaluadora externa, con aproximadamente 14 meses de duración.
- iii) *Evaluaciones de Impacto (EI)* (2001). Permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando metodologías cuasi-experimentales y construyendo grupos de control y línea de base. Es realizada por una entidad evaluadora externa, con aproximadamente 12 meses de duración.
- iv) *Evaluación de Programas Nuevos (EPN)* (2009). Diseña la evaluación desde que se inicia o planifica un nuevo programa público, estableciendo líneas bases y utilizando preferentemente diseño experimental. Es realizado con apoyo de un panel internacional asesor, con aproximadamente 24 a 36 meses de duración.

Pese a todo el sistema de evaluación, este no tiene gran impacto en la asignación de recursos en el presupuesto. En particular, afectan al diseño y la administración de los programas, pero no a su financiamiento. De las evaluaciones hechas por la DIPRES entre los años 2000 y 2009, solo el 7 por ciento terminó con una recomendación de cierre o reemplazo del programa (Arenas y Berner 2010). Esto lo confirman los sectorialistas de la DIPRES, que pocas veces discuten las evaluaciones con los ministerios en las comisiones técnicas.

Hay al menos cuatro razones para el escaso uso de la información sobre resultados en el presupuesto:

- i) Debilidad de la estructura programática del presupuesto en Chile, la cual, como se mencionó más arriba, está más enfocada al control que a evaluar desempeño.

- ii) Falta de focalización del sistema de evaluación de la DIPRES en apoyar la preparación del presupuesto.
- iii) Debilidad del análisis de prioridades.
- iv) Falta de un mecanismo de evaluación del gasto.

Los programas que evalúa la DIPRES no son los mismos que los programas presupuestarios. Son programas más específicos y acotados que los programas del presupuesto. A veces es difícil identificar el programa presupuestario al que pertenece un programa evaluado. Como consecuencia de ello, también es difícil que las evaluaciones de programas tengan un impacto presupuestario. La DIPRES se ha embarcado en algunos pilotos para reformar los programas presupuestarios con el fin de que sean consistentes con los productos estratégicos, aunque no todavía con los objetivos estratégicos.

Las evaluaciones con objetivos presupuestarios son distintas a las evaluaciones con objetivos de política o de manejo. La evaluación presupuestaria debiera identificar programas que deben cerrar o que pueden lograr mayor eficiencia. En Chile, en general las evaluaciones tienen objetivos muy amplios, con énfasis en políticas, procesos y manejo. Como resultado, las evaluaciones no se focalizan en los programas que podrían generar los mayores ahorros de recursos.

Otro problema es que la pregunta no es solo cómo hacer las cosas bien, sino también decidir cuáles son las cosas correctas por hacer. El sistema de evaluación de la DIPRES no tiene un foco en evaluar la prioridad de un programa, y ni siquiera en la evaluación de nuevo gasto. Probablemente es correcto que la DIPRES no haga la evaluación de la prioridad, pero el hecho es que en Chile no se ha institucionalizado un mecanismo para evaluar la prioridad de los programas.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social y la propuesta de crear una agencia de evaluación de políticas públicas podrían resolver este problema. La DIPRES haría evaluaciones con prioridad en el presupuesto, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social y la eventual agencia priorizarían políticas, procesos y manejo. Incluso la DIPRES podría generar específicamente un proceso de evaluaciones de eficiencia, que no solo haría recomendaciones de cómo mejorar en ese sentido, sino también sobre cuánto y cuándo se puede recortar del presupuesto del servicio.

Tipos de presupuestos operativos

La manera como se ordena el presupuesto en Chile por supuesto que no es la única. Los ingresos y gastos se pueden ordenar de acuerdo con el objetivo principal que se persigue a través de la elaboración del presupuesto (Pattillo 2017).

Presupuesto por línea o ítem

Los ingresos y gastos están asociados a su origen y al uso que se les dará. El objetivo de esta estructura es tener mejor control. Surge como resultado de la preocupación por controlar en qué gastan las reparticiones públicas. Es el presupuesto utilizado en Chile.

El presupuesto se presenta clasificando los gastos (e ingresos) por objeto de gasto. Por ejemplo, gasto en personal o en bienes y servicios.

El foco en este tipo de presupuesto es especificar el gasto máximo de cada línea. Las glosas pueden además fijar límites al interior de tales líneas. Por ejemplo, en el subtítulo 21, línea de gasto en personal, las glosas fijan dotación máxima, máximos para viáticos, horas extraordinarias, etc.

Su ventaja es la simplicidad, precisión y facilitación del control de gastos, al existir un detallado listado de insumos. Su principal desventaja es que no dice para qué y por qué se está gastando el dinero. Existe la posibilidad de averiguar algo sobre esto examinando la documentación anexa a la tramitación de la Ley de Presupuestos, pero no directamente la Ley de Presupuestos.

Tampoco informa respecto a la eficiencia y/o efectividad de los programas desarrollados. En Chile, la aproximación al desempeño de las agencias del Estado se hace en un proceso paralelo, a cargo, finalmente, de la DIPRES (Banco Mundial 2005). Los resultados de esas evaluaciones son parte del proceso de formulación del presupuesto.

Las restricciones que el presupuesto por línea pone a la gestión de los jefes de las distintas instituciones públicas y servicios también hace difícil la evaluación de la gestión de las instituciones (Arenas y Berner 2010).

El presupuesto en Chile se ordena, en lo principal, sobre la base de una clasificación institucional y por objeto.

Presupuesto por desempeño

En este caso, los gastos e ingresos están asociados a una tarea específica. Tal esquema apunta a lograr mayor eficiencia en la gestión. Surge como una forma de que las decisiones del Gobierno se basen más directamente en la relación entre lo que se hará y sus costos (Blöndal 2002). El sistema de presupuesto por desempeño se diseñó para que los gerentes y directivos públicos pudiesen establecer medidas de cargas de trabajo y costos unitarios.

Un presupuesto por desempeño usualmente divide los gastos proyectados para una agencia estatal según las actividades a desarrollar y un conjunto de medidas de cargas de trabajo que relacionan las tareas a sus costos. Ya no presenta el detalle de los insumos como el presupuesto por línea.

Se enfoca en un trabajo que debe ser realizado (no en los objetivos perseguidos). Puede, no obstante, incluir diversos objetivos y resultados (Pattillo 2017):

Ejemplo:

Actividad: Pavimentación

Kilómetros a pavimentar: 10

Fórmula de costo: \$20 por km.

Monto total: \$200

Actividad: Recuperación de carpeta de asfalto

Kilómetros: 40

Fórmula de costo: \$2 por Km.

Monto total: \$80

Presupuesto total \$280

El esquema no está diseñado para tomar decisiones respecto a la deseabilidad relativa de distintas políticas en el Gobierno, sino para la mejor gestión de una agencia pública. Las prioridades de políticas y objetivos deben estar definidas por las autoridades de Gobierno, y estas resultan en los productos que se incluyen en el presupuesto.

La crítica más relevante que se le ha realizado al presupuesto por desempeño es que la eficiencia, elemento central de su enfoque, no es criterio suficiente para asignar los recursos. No basta con que las cosas se hagan bien; además hay que hacer las cosas correctas.

En Chile existe información sobre los productos que se quieren obtener con el gasto público. Esta información se encuentra contenida en la Ficha Definiciones Estratégicas que debe tener cada institución pública (ver ejemplo en Anexo). Tal ficha acompaña la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos y la información es complementada por un Informe de Gestión que muestra lo que se ha logrado en años anteriores. La calidad de la información que proveen los distintos servicios es muy variada y, muchas veces, no muy específica.

Presupuesto por programas

En este esquema los gastos e ingresos están asociados a los objetivos de una política pública. Su fin es planificar mejor y evaluar el impacto (Shaw 2015).

En un presupuesto por programas, los programas en los que se clasifica y asigna el gasto agrupan distintos productos que comparten un resultado común. Los recursos, entonces, se pueden reasignar entre programas de acuerdo con las prioridades o los cambios en estas. Y, más importante aún, es posible reasignar entre los distintos elementos o productos dentro del programa para un mejor logro del resultado común.

En Chile se dispone de una estructura de presupuesto por programa, pero esta no provee una clasificación suficientemente detallada por objetivo (Hawkesworth 2013). Los programas en el presupuesto son muy agregados y no hay subprogramas. La estructura de programas en cada ministerio responde más a criterios organizacionales que a objetivos del gasto. Esencialmente cada agencia asociada a un ministerio tiene su propio programa y el ministerio tiene uno o varios. Esto significa que si ambos, la agencia y el ministerio, están involucrados en una misma política, el gasto se presentará en programas diferentes. Lo anterior también lleva a que haya muchos casos en que un programa no está definido en términos de resultados o productos, sino de otros criterios, como qué parte del proceso cubre. La clasificación del gasto no es acompañada por una declaración en el presupuesto de resultados u objetivos que se trata de lograr. Esto, además, redundante en que la integración del presupuesto con el sistema de evaluación se haga más difícil.

Como mencionamos más arriba, para averiguar resultados o productos hay que acceder a la Ficha de Objetivos Estratégicos. En Chile los indicadores de resultados están asociados a productos estratégicos y no a los programas presupuestarios, y los objetivos de los programas presupuestarios no están especificados.

Cabe agregar que, en la práctica, esta técnica presupuestaria –un presupuesto por programas– no ha tenido el éxito que se esperaba. Especialmente en el mundo en vías de desarrollo, pero también en los países de la OCDE, muchos la han abandonado y han vuelto a esquemas más sencillos, como el presupuesto por desempeño.

Uno de los grandes problemas enfrentados es la capacidad de definir programas que traspasan los límites de una agencia.

Adicionalmente:

- Implica fuertes requisitos de información y coordinación entre instituciones.
- Requiere planificación presupuestaria de mediano plazo y un compromiso firme con esa planificación.
- Requiere compromiso político con la técnica presupuestaria. En rigor, un programa que no tiene el impacto deseado debería ser eliminado hasta que exista una reformulación que permita lograr el impacto deseado.

En Chile el sistema presupuestario cumple en parte con estos requisitos. Principalmente porque está constituido por un programa financiero de mediano plazo (tres o más años) y presupuestos anuales coordinados entre sí. El programa financiero preparado por la DIPRES incluirá también la estimación del balance estructural. El balance estructural refleja el balance financiero del presupuesto que se hubiera logrado si la economía hubiese estado en su nivel de tendencia, excluyendo fluctuaciones del ciclo económico y el precio del cobre y similares.

Pese a que todos los años se producen estimaciones fiscales de mediano plazo, el presupuesto es solo para un año. Los gastos están autorizados en el presupuesto solo por el año próximo. Existen demandas para generar presupuestos para varios años (multianuales), tal como existen en el Reino Unido. El principal problema de esta práctica presupuestaria es la precisión de las proyecciones del gasto por ministerio; sobre todo

si los techos de gasto son mandatorios, tal como debiera ser. Para el caso chileno, las estimaciones de gasto por ministerio aún deben mejorar. La DIPRES tampoco informa a los ministerios de sus proyecciones para evitar que esos niveles de gasto sean interpretados como un piso por los ministerios.

7 /

Experiencias internacionales de reformas presupuestarias

En la OCDE los países están poniendo énfasis en el control de resultados de las agencias de gobierno y reduciendo el control de los insumos que se obtienen con los fondos del presupuesto. Es decir, se les está dando mayor autonomía y flexibilidad a las agencias para que logren más fácilmente los resultados que deben alcanzar. La flexibilidad incluye manejo de recursos humanos y financieros (Blöndal 2002).

Los ministerios y agencias en la OCDE pueden reasignar entre el 2 y el 5 por ciento del gasto corriente dentro de los programas y un porcentaje menor entre programas. Asignaciones para salarios pueden ser reasignadas para otros gastos operacionales, pero no viceversa.

Trasposos de fondos de un año fiscal a otro están permitidos en algunos países de la OCDE, sujetos a una evaluación del ministro de Hacienda o a reglas cuantitativas. Las reglas cuantitativas limitan el traspaso a entre 2 y 5 por ciento de la asignación, a un máximo de la suma de trasposos o a un límite al uso de los trasposos acumulados. En Canadá los trasposos tienen un límite del 5 por ciento de las asignaciones, en Finlandia pueden ser trasposados hasta por dos años, y en el Reino Unido el uso requiere autorización del Ministerio de Hacienda.

Varios países de la OCDE tienen recortes y bonos automáticos por productividad de las agencias de gobierno. Así ocurre en Australia, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia. La principal ventaja del mecanismo es que se recorta la base del punto de partida para el proceso presupuestario anual. Ello no significa que el presupuesto total cae, porque los recortes se aplican solo a los gastos operacionales existentes y además existen iniciativas nuevas.

En Dinamarca los recortes se aplican en el mediano plazo a las estimaciones para el cuarto año presupuestario, de manera de facilitar el ajuste de las agencias. En Suecia los recortes son en términos reales, usando los índices de salarios y precios. El recorte se obtiene porque el gasto en remuneraciones no refleja todo el aumento de salarios, sino que es rebajado por el promedio móvil de diez años del crecimiento de la productividad en el sector privado. Además, para una determinada agencia para las mismas tareas, el presupuesto real operacional se mantiene constante. En Nueva Zelanda el presupuesto operacional se mantiene en términos nominales, es decir, el servicio absorbe la inflación.

Austria (Steger 2018)

Elementos clave de la reforma:

- Marco de mediano plazo para el gasto y mayor flexibilidad presupuestaria.
- Presupuesto y contabilidad en base devengada.
- Presupuesto por resultado.
- Reducción de partidas presupuestarias de más de 1.000 a 70.
- Significativa ampliación de las posibilidades de reasignación de recursos.
- Traspaso de recursos de un año fiscal a otro se convierte en la norma, incluso para usos diferentes a los originales.
- Provisiones para pasivos contingentes.

Nueva Zelanda (OCDE 2002)

La reforma de 1989 cambió el presupuesto a uno de desempeño (productos) en base devengada. La administración financiera del Estado era muy parecida a la de Chile y otros países y se registraba en base a caja, controles centralizados sobre el gasto en insumos como personal, viajes, bienes y servicios, transferencias y adquisición de activos. La administración de recursos humanos también era muy centralizada, con políticas de personal basadas en reglas y procedimientos introducidos en leyes de 1912. Estas reglas aseguraban una carrera funcionaria, pero hacían muy difícil contratar a personal por sobre los grados más bajos de afuera del servicio público y resultaba en promociones y remuneración basada

en antigüedad. Los jefes de agencia no tenían discreción para aplicar recompensas y sanciones.

Nueva Zelanda experimentó con varias prácticas. Bajo lemas como administración por resultados se introdujeron prácticas del sector privado, como planificación corporativa, mayor flexibilidad presupuestaria y nuevos sistemas de información para administración, reduciéndose las regulaciones para el manejo financiero. Todas con distinto grado de éxito. El marco teórico para estos cambios estuvo dado por las teorías de *public choice*, “agente y principal” y análisis de costos de transacción. Todo en un esfuerzo de reducir el rol del Estado, transparentar subsidios e intervenciones políticas en empresas, e introducir competencia en la provisión de servicios públicos a través de contratos.

La relación entre el Gobierno y los servicios cambió. Por una parte, el Gobierno es visto como un comprador de productos de los servicios o alternativamente de entes privados. Esto llevó a cambiar el presupuesto con foco en insumos a uno focalizado en productos. Por otra parte, el Estado es visto como el dueño de los servicios e interesado en obtener el mejor retorno de los activos que posee. La necesidad de comparar costos con el sector privado y de calcular retornos sobre los activos llevó a cambiar la contabilidad de base caja a devengado, lo que también hizo posible cobrar por el uso del capital del servicio para lograr un mejor uso de los activos.

Los jefes de servicio dejaron de tener empleo permanente y ahora son contratados en base a contratos por resultado que no pueden ser de más de cinco años. Al mismo tiempo, los jefes de servicio obtuvieron la autoridad de contratar y cesar al personal y fijarle la remuneración en forma individual.

Para sentar las prioridades del Gobierno se introdujo una etapa formal de estrategia al comienzo de la preparación presupuestaria, que culmina con una declaración de política para el presupuesto. Desde 1995 esta etapa de estrategia requiere que los ministros sean individual y colectivamente específicos con respecto a sus prioridades y que traduzcan el programa de Gobierno en áreas de resultados estratégicos. Tales áreas son establecidas para los próximos tres a cinco años, y no solo fijan las prioridades para el presupuesto, sino que también determinan los contratos por resultados de los jefes de servicio. La idea es

que las prioridades determinan el presupuesto y no el presupuesto la estrategia.

La experiencia de Nueva Zelanda sugiere que hay ventajas en focalizarse en productos en vez de resultados. Una razón es que se asemeja más al sector privado y permite utilizar modelos de administración y ejecución conocidos. Otra razón es que permite auditar más fácilmente lo convenido y, al adquirir esta experiencia en el sector público, se puede comenzar a incluir indicadores de desempeño de más largo plazo. Además, es bueno saber primero qué está haciendo el Gobierno, antes de empezar a discutir qué debiera hacer o si alguien diferente lo debiera hacer. Una tercera razón es que permitió resolver los problemas de déficit fiscal, porque es más fácil relacionar recursos gastados con productos que con metas, objetivos y programas.

La reforma significó cambiar de un control centralizado de insumos a un control ministerial sobre productos. El nivel de ejecución del gasto dejó de ser un indicador de éxito. Con mayor control sobre lo que hacen los servicios, los ministros pueden dar más libertad a los servicios para decidir cómo hacer sus productos. Que los jefes de servicio tengan discreción sobre cómo hacer las cosas ha contribuido a mejores resultados, porque son las personas que tienen la mejor información sobre cómo hacer las cosas quienes están decidiendo. Además, la liberación del control central de insumos ha tenido el efecto de motivar a los jefes de servicio y de atraer a mejores administradores del sector privado.

8 /

Propuestas para Chile

Las políticas públicas sin presencia en el presupuesto no pasan de ser buenas intenciones. Aunque su discusión se lleva a cabo durante el diseño, legislación y ejecución de estas políticas, el momento clave en que estas pasan a ser parte del programa del Gobierno es cuando son incluidas en el presupuesto o cuando su presupuesto es modificado.

El presupuesto es una herramienta de administración financiera y, por lo tanto, tiene como objetivos lograr una administración eficiente de las finanzas públicas y una ejecución exitosa de las políticas públicas. Para lograr una mayor eficiencia, para reducir por ejemplo la “fiebre de

diciembre”, se proponen cambios que promueven una mayor flexibilidad presupuestaria.

Cambios al sistema presupuestario mismo

Conviene pasar de un presupuesto por línea a uno por desempeño o productos, y que los programas en el presupuesto coincidan con los programas encargados de implementar las políticas públicas. Estos cambios apuntan a mejorar la identificación de prioridades, mejorar los incentivos para la ejecución del presupuesto y facilitar la evaluación de los programas.

El sistema descrito para Nueva Zelanda sería un muy buen sistema para Chile. Sobre todo, porque en Chile ya se cumple con varios de los elementos requeridos para su puesta en práctica, pero también porque presenta soluciones a varios de los problemas más graves de eficiencia que Chile enfrenta en el sector público. En particular resolvería problemas que manifiesta el actual manejo de recursos humanos. Sin embargo, como el contexto no es el mismo en ambos países, a continuación se dan a conocer algunas propuestas que llevarían al sistema presupuestario chileno a ser más eficiente y en la dirección marcada por Nueva Zelanda.

Para lograr una mayor eficiencia, la flexibilidad presupuestaria es un instrumento importante de gestión pública. Permite mover recursos de actividades que no están dando resultado a otras que sí los están teniendo en el corto plazo o cuya prioridad ha aumentado. No obstante, como viéramos con antelación, determinar transparentemente que las reasignaciones son el resultado de una mayor eficiencia y no de estimaciones de necesidades de recursos infladas también es importante para permitir mayor flexibilidad presupuestaria.

La flexibilidad entre años fiscales es particularmente importante para lo que denominamos gasto inercial. Como representa gran parte del gasto público total, lograr una mayor eficiencia es de gran relevancia. Las propuestas concretas son diferentes para el gasto permanente y el gasto en personal que no es permanente.

En el caso del gasto permanente se sugiere permitir que, si al final del año fiscal hay recursos disponibles, 60 por ciento de esos recursos los mantenga el servicio responsable de dicho gasto. La lógica de la propuesta es que, al ser gastos permanentes en base a una ley, el ejecutor es

el mejor posicionado para hacerlo más eficiente a través de una mejor gestión. Si a ese ejecutor no se le permite mantener una buena parte de la ganancia en eficiencia, no tendrá incentivos a, por ejemplo, mejorar la administración y ejecución de estos gastos.

El servicio en cuestión podría contar con esos recursos en el presupuesto del año subsiguiente desde cuando obtuvo el ahorro. Sería el año subsiguiente debido a que para el año inmediatamente posterior la Ley de Presupuestos ya está promulgada y el presupuesto del servicio se encuentra definido y probablemente ya es mayor al que ejecutó el año anterior. Además, la regla fiscal impone una restricción presupuestaria dura que ya determinó el máximo nivel de gasto para el año. Permitirle asignar al gasto del servicio al año siguiente el ahorro logrado, implicaría tener que recortar el gasto de otros programas, probablemente de otros servicios para cumplir la restricción presupuestaria que impone la regla fiscal. Esperar un año para asignar el ahorro al gasto, permite verificar al año siguiente que el ahorro logrado por el servicio es permanente. En caso de haber nuevos ahorros al año siguiente, el proceso se repite. En este caso los gastos a los que puede aplicar los recursos adicionales los decide el servicio sin limitaciones. Si en un año el servicio supera el límite de gasto establecido en el presupuesto, pierde los recursos que tiene a cuenta.

Autorizar al servicio a quedarse con la mayoría del ahorro generado y estar sujeto a verificación al año siguiente, tiene un doble impacto sobre el incentivo al exceso de gasto en diciembre. Ambos tienden a reducirlo. Estos incentivos probablemente reducirán el exceso de gasto de diciembre, pero se requiere de medidas adicionales para una reducción más fuerte. Una posibilidad es que, junto con el sectorialista, a principios de año se identifiquen todos los gastos que están planificados para diciembre o el último trimestre. Si se observa que la ejecución de diciembre o el último trimestre, una vez descontados los gastos planificados, supera el 12,5 por ciento del gasto total del año, ese gasto se identificará como un adelanto al gasto del año siguiente y se descontará del límite de gasto máximo del servicio el próximo año.

El gasto inercial en el personal que no es de planta estaría sujeto a metas de aumento en productividad, al igual que los ejemplos mencionados de la OCDE. La propuesta es que cada servicio que no reciba tareas adicionales pueda aumentar el gasto en este personal en un monto igual

al reajuste, menos la mitad del aumento real de los salarios. En rigor el aumento real de los salarios debiera representar el aumento de productividad de la fuerza laboral. Como el sector servicios tiende a tener un aumento menor en la productividad, solo se usa la mitad del aumento real en los salarios del sector público. Por ejemplo, con una inflación del 2 por ciento y un reajuste del 4 por ciento, el presupuesto del servicio para el gasto en este personal aumentaría en 3 por ciento.

Como parte de la propuesta de personal, se propone eliminar la glosa que limita el número y el monto total de funciones críticas, aunque manteniendo el límite del gasto total en personal, para que el jefe del servicio pueda recompensar al personal que contribuyó al aumento de productividad. Si la ejecución del presupuesto de personal es menor al presupuesto aprobado, se aplica la misma regla que en el caso del gasto permanente descrita más arriba.

Para el gasto que no es inercial no se permite la flexibilidad interanual. Estos recursos son los que el Gobierno dispone para sus iniciativas nuevas y están sujetos a la competencia anual de iniciativas. Por lo tanto, dependen de un mayor escrutinio durante la preparación y ejecución del presupuesto. Además, permitirles a los servicios ejecutores mantener los ahorros disminuye aún más la holgura del presupuesto y transforma parte de este gasto en gasto inercial.

En los puntos anteriores se tocó la flexibilidad por servicio. Un tema crítico es cómo reducir la posibilidad de excederse del gasto máximo por ministerio. ¿Cuáles son las opciones de sanciones? La pérdida de flexibilidad probablemente no es una amenaza para un ministerio que se está excediendo en el gasto. Una sanción podría ser la pérdida del uso del 60 por ciento de los ahorros de los servicios que han logrado eficiencia. Esto podría poner presión social sobre aquellos servicios que se están excediendo, pero al costo de castigar a los eficientes sin castigar a los servicios ineficientes y quizás generando en esos servicios una mayor fiebre de gasto en diciembre. Los recortes de programas existentes tampoco son viables, sobre todo si son gasto permanente y los que no lo son, como ya se mencionó, constituyen una parte menor. Una opción de sanción sería a través del presupuesto de personal. Por ejemplo, se podrían eliminar las funciones críticas de los servicios que se excedieron el año anterior. El aumento del presupuesto de personal

también podría ser solo igual a la inflación, sin aumento real. Sin que existan consecuencias para la dirección del ministerio, es difícil que existan sanciones que puedan disuadir a tal ministerio de excederse en el gasto.

Con respecto a la flexibilidad dentro del año fiscal los cambios propuestos son limitados. Esto se debe a que en Chile ya existe bastante flexibilidad. En particular, la discusión de la flexibilidad dentro del año es más relevante para el gasto que no es inercial. Como estos son los programas que están sujetos a mayor competencia, una mayor flexibilidad para reasignaciones entre programas dentro de un ministerio distorsiona la evaluación de los programas y hace más difícil identificar los programas y productos que efectivamente permiten lograr las metas del Gobierno. Complica también la posibilidad de recortar el presupuesto de los programas que no están logrando resultados porque esos recursos ya estarían asignados a otros programas dentro del ministerio.

Una mayor flexibilidad sí es una propuesta relevante para la flexibilidad entre categorías de gasto. Esta mayor flexibilidad estaría alineada con la propuesta de poner el foco del presupuesto en los productos. Dicha flexibilidad sería deseable y se podría proponer que asignaciones para salarios puedan ser reasignadas para otros gastos operacionales, pero no viceversa. Este tipo de reasignaciones ya se hace. La pregunta más relevante es cuáles serían las alternativas de flexibilidad sin consulta a la DIPRES.

La propuesta es que para aquellos programas con productos bien especificados se debiera definir un marco de compromisos de mediano plazo de eficiencia del gasto. Este marco podría estar basado en recortes automáticos por productividad, como en Australia, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia (Blöndal 2002). Una alternativa sería introducir un mecanismo de ahorro por productividad. Ello requiere una definición de los gastos a los que se aplica. Por ejemplo, no aplicaría al gasto en las pensiones solidarias que está definido en leyes permanentes, pero sí al gasto de administración de estas que puede ser reducido a través de mejoras en los procesos. Una parte del ahorro generado por sobre los compromisos podría ser usada por el servicio para avanzar en el cumplimiento de los compromisos futuros. En la medida que se vayan cumpliendo los compromisos en el tiempo, el servicio tendría una libertad de reasignación que sería cada vez menos restringida. La dis-

minución de restricciones apuntaría al porcentaje del presupuesto que se puede reasignar, la definición de los gastos a los que se aplica y los movimientos definidos (ya no solo en ciertas direcciones). Por ejemplo, si el Instituto de Previsión Social cumple por tres años consecutivos sus metas de reducir los gastos de administración, podría comenzar a aplicar el ahorro en un mayor gasto en capacitación de personal, y al quinto año de haber cumplido las metas, incluso en aumentar el gasto de personal. Es decir, los servicios con una trayectoria de cumplimiento de las metas de productividad tendrían mayor libertad de gestión de su presupuesto, lo que podría redundar en ganancias de productividad aún mayores.

Cambio a definición de programa presupuestario

El objetivo es modificar la clasificación presupuestaria para facilitar que el financiamiento de los programas responda a las prioridades de gasto y para integrar la planificación estratégica y presupuestaria. Hacia este fin, habría que implementar lo siguiente:

- La nueva clasificación de programas presupuestarios se debiera utilizar para relacionar explícitamente el presupuesto con los objetivos gubernamentales estratégicos. Darle prioridad, entonces, a programas que buscan lograr las metas específicas del programa de Gobierno.
- Lograr una clasificación más detallada del gasto por objetivo a través de la división de programas presupuestarios muy agregados y la introducción de subprogramas (Vammalle y Rivadeneira 2017). Esta acción tiene beneficios en términos de que permite una mayor transparencia sobre lo que hace el programa y el gasto, y posibilita también mejores evaluaciones y control. También tiene costos, en el sentido de que, con las reglas actuales para ejecutar el presupuesto, reduce la flexibilidad presupuestaria de los ministerios. Hoy, con un programa muy agregado que incluye varios subprogramas, el ministerio o servicio puede reasignar el presupuesto entre programas que avanzan a distinta velocidad. Por ejemplo, al tener un programa más desagregado puede chocar más rápidamente con los límites fijados en las líneas del presupuesto que si los programas están agregados. Desagregar

reduce esa flexibilidad y podría llevar a una ejecución más lenta y también a un menor grado de ejecución.

- Se debe asegurar que los programas sean definidos como grupos de productos con resultados comunes. Hay que identificar claramente el producto o resultado intermedio de cada programa, y asociar indicadores de resultado y producto relevantes para cada programa.
- Es necesario establecer el principio de que el programa presupuestario solo cubre los gastos para lograr los objetivos del programa. Se identificarían los gastos administrativos separadamente. Para esto se podrían utilizar las glosas de la Ley de Presupuestos. Las glosas identificarían los productos específicos que produciría el programa, la fórmula de costos y el costo total. Los productos serían los mismos que se presentan como productos estratégicos en la Ficha Definiciones Estratégicas de cada servicio. Un resultado sería que la preparación de la Ficha Definiciones Estratégicas recibiría mayor atención de parte de las autoridades y reflejaría mejor las prioridades del Gobierno. Además, sería un paso para pasar de un presupuesto por línea a uno por desempeño.
- Si se logra la transición a un presupuesto por productos, se puede aplicar la recomendación anterior de desagregar programas para que efectivamente reflejen un grupo de productos con objetivos en común y no sean una mezcla de programas. Al tener un presupuesto por productos el servicio enfrenta un límite al gasto total máximo para el producto, pero no tiene restricciones separadas para gasto en personal, bienes y servicios, etc., fijadas por líneas presupuestarias.
- Evitar crear o mantener programas solamente para que se ajusten a actividades que ya existen o se quisieran desarrollar dentro del presupuesto. Muchos programas presupuestarios existen para mantener actividades que ya no responden a los objetivos originales para los que se crearon.
- Para los programas multisectoriales, eliminar la práctica de programas presupuestarios que incluyen fondos que se transfieren a otros programas. En el presupuesto cada agencia recibe el presupuesto necesario para producir los productos que llevarán a lograr los objetivos del programa multisectorial.

- Entre los intentos de mejorar la coordinación entre sectores están los convenios de programación. Estos convenios son un avance, pero no resuelven el problema de coordinación intersectorial. No son vinculantes (MINVU cumple más que el MOP, por ejemplo). Al existir incumplimiento en los convenios, lo que puede ser visto como un proceso repetido, existe el riesgo de que a la larga nadie quiera suscribir los convenios. Los convenios podrían incluirse dentro de las orientaciones prioritarias (Programa Presidencial, antes 21 de mayo y hoy 1 de junio, Medidas Presidenciales) del Gobierno. También podrían eventualmente ser expresados de manera explícita como parte del marco presupuestario.
- Como los programas normalmente tendrán una duración de más de un año, se presenta la pregunta si no debiera hacerse un presupuesto anual y uno que también incluya los próximos años (Tarschys 2002). Esto además plantea decisiones sobre si los límites de gasto en un presupuesto multianual son indicativos o mandatorios, nominales o reales, y si el horizonte temporal es fijo (para un Gobierno) o móvil. Si bien todas esas preguntas son relevantes, mientras el sistema de evaluación no logre dar respuestas que tengan un impacto directo en el presupuesto, la recomendación es que no se produzcan presupuestos multianuales, para evitar generar expectativas de continuidad de los programas en los niveles presentados en el presupuesto multianual sin importar los resultados o los cambios en las prioridades del Gobierno.
- Pasar de un presupuesto en base a caja a uno devengado es una discusión que se da en varios países de la OCDE. El presupuesto devengado tiene la ventaja de que otorga más información de los costos reales de las iniciativas de Gobierno. Tiene la desventaja de que implica un cambio grande en la cultura de la administración financiera y requiere de tiempo e información. En Chile se tomó la decisión de pasar a un presupuesto en base devengado, pero el presupuesto chileno aún se parece mucho a uno en base a caja. Para ir avanzando en esta transición, se propone que todas las iniciativas nuevas que se presentan en el Formulario E deban ser contabilizadas usando ambos esquemas, caja y devengado. Esto iría generando la cultura de con-

tabilidad en base a devengado y mostraría las diferencias entre ambas bases. Un siguiente paso es que los informes financieros que prepara la DIPRES también tengan ambos esquemas de contabilidad. Así se tiene la ventaja de contar con información del costo real y se mantiene la comparabilidad con las iniciativas anteriores. El cálculo en base devengada de los informes financieros debiera transparentar todos los supuestos que se hacen para estimar los costos, por ejemplo la valuación del capital que se utiliza. Estos supuestos debieran estar disponibles en la página web de la DIPRES, idealmente en conjunto con las planillas de cálculo completas para permitir replicar los cálculos y analizar la sensibilidad de los costos a los supuestos utilizados.

Aumentar la relevancia de las evaluaciones en la preparación del presupuesto

En Chile existe una cultura de evaluación en el sector público, la pregunta es cómo lograr que esa cultura permee el presupuesto. Aquí la propuesta es separar las evaluaciones que tienen como objetivo mejorar los programas de aquellas que buscan informar el presupuesto y obtener ahorros. Por ejemplo, eliminar el requisito de revisar la administración de procesos y requerir una estimación del costo de lograr que el programa sea satisfactorio. En definitiva, las evaluaciones deben tener un mayor foco en el gasto.

El sistema de evaluación no incluye un mecanismo que proponga recortes de gasto durante la preparación del presupuesto. Ni la División de Control de Gestión ni los sectorialistas ven las propuestas de recortes al gasto como su responsabilidad. Se debiera institucionalizar un mecanismo que, usando la información del sistema de evaluación más la evaluación de eficiencia, haga periódicamente una evaluación del gasto para proponer recortes basados en mejor eficiencia, eliminación de programas mal evaluados y eliminación de programas de baja prioridad. Para facilitar este proceso y obtener la cooperación de los ministerios sectoriales, se podría considerar que los ministerios mantengan parte de los recortes que se hagan usando este mecanismo, para ser usados en nuevas iniciativas o ampliar las existentes que se mantengan.

Se sugiere crear un mecanismo de evaluación del gasto dentro del Gobierno. La selección de los programas a evaluar no recaería en la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, sino que se haría en base a aquellos programas con mayor potencial de ahorro. Esto no significa que solo se evalúan los programas más grandes, sino que también se usan las evaluaciones que la DIPRES viene haciendo para seleccionar. Una evaluación de impacto de un programa mediano que resulte con impacto insatisfactorio ofrece mayor potencial de recorte que uno grande con un buen resultado. Al menos se podría comenzar por introducir evaluaciones de eficiencia (costo-beneficio) que cuantifiquen el potencial de ahorro en el tiempo.

La evaluación del gasto no es un ejercicio meramente técnico, por lo que debiera ser dirigida por una autoridad política. Podría ser necesario reasignar las responsabilidades para los distintos tipos de evaluación, en particular dependiendo del apoyo que den al proceso presupuestario. Las que tengan su foco en el gasto y ahorro deberían permanecer en la DIPRES.

Las evaluaciones con foco en el gasto debieran mantenerse en la Dirección de Control y Gestión. Primero, porque eso permite aprovechar la experiencia en evaluaciones de dicha Dirección. Segundo, para tener una instancia que desafíe al sectorialista de la Subdirección de Presupuesto de la DIPRES sin disminuir sus ventajas de información, hoy logradas por su cercanía al ministerio sectorial. Esta cercanía puede tener como resultado una inercia en el gasto que al menos hay que desafiar para hacerla eficiente.

Referencias /

Arenas, A. & H. Berner (2010). "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Chile.

Banco Mundial (2005). "Chile, Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas"

Blöndal, J. (2002). "Budget Reform in OECD Countries". *OECD Journal on Budgeting* 2 (4).

Blöndal J. & T. Curristine (2004). “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting* 4 (2).

Crispi, J., A. Vega, A. Cooper & J. Roeschmann (2004). “Reasignaciones Presupuestarias en Chile”. Serie Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos, Chile.

Granados, S., F. Larraín & J. Rodríguez (2009). “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. En: *Un mejor Estado para Chile*. 561-587. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

Hawkesworth, I., O. Huerta & M. Robinson (2013). “Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility”, *OECD Journal of Budgeting* 12 (3).

Mora J. (2017). “La fiebre de diciembre II”, Observatorio del Gasto Fiscal en Chile.

OCDE (2002). “Models of Public Budgeting and Accounting Reform”. *OECD Journal on Budgeting* 2 (Supplement 1).

Pattillo, G. (2017). Notas sin publicar.

Shaw, T. (2015). “Performance budgeting practices and procedures”. *OECD Journal on Budgeting* 15 (3).

Steger, G. (2018). “Elaboración de presupuesto por resultados: Lecciones de la reforma presupuestaria austriaca”. (En este volumen).

Tarschys, D. (2002). “Time Horizons in Budgeting”. *OECD Journal on Budgeting* 2.

Vammalle, C. & A. Rivadeneira (2017). “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting* 16 (3).

Anexo /

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014 (Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	PARTIDA	07
SERVICIO	SERVICIO NACIONAL DE TURISMO	CAPÍTULO	09

Ley Orgánica o Decreto que la rige

Decreto Ley N° 1.224 (22.10.75) del Ministerio de Economía. Ley de Turismo N° 20.423

Misión institucional

Ejecutar la Política Nacional de Turismo mediante la implementación de planes y programas que incentiven la competitividad y participación del sector privado, el fomento de la oferta turística, la promoción y difusión de los destinos turísticos resguardando el desarrollo sustentable de la actividad y potenciando la certificación de los prestadores de servicios turísticos, que beneficien a los visitantes, nacionales y extranjeros, y al país en su conjunto.

Objetivos relevantes del ministerio

N°	Descripción
1	Expandir en un 6% promedio el PIB durante el período de Gobierno.
2	Aumentar la inversión, llevándola desde el 21% como porcentaje del PIB en 2009, a 28% al fin del período de Gobierno.
3	Acelerar la productividad.
4	Mejorar la competitividad del sector empresarial y en particular de las empresas de menor tamaño.
5	Promover un mejor entorno de negocios y reducir la carga administrativa que enfrentan las empresas.
6	Generar condiciones que faciliten y promuevan la innovación y el emprendimiento.
7	Aumentar en un 45% el número de turistas extranjeros que nos visitan cada año al 2020.
8	Crear 45.000 nuevos empleos directos y 160.000 indirectos relacionados con el turismo al 2020.
9	Duplicar el gasto en turismo como porcentaje del PIB del 3% al 6% al 2020.

Objetivos estratégicos institucionales			
N°	Descripción	Objetivos relevantes del ministerio vinculados	Productos estratégicos vinculados
1	Ejecutar acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos del país, a través de la participación y acción coordinada de los actores públicos y privados, para generar crecimiento en la industria turística.	1, 2, 6, 7, 9	1,2,3,4,5
2	Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1,5
3	Generar información de calidad, oportuna y accesible que facilite la definición de estrategias y la toma de decisiones del sector, para potenciar la oferta turística.	2, 3, 6, 7, 9	1,2,3,4,5
4	Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9	1,2,3,5
5	Fomentar y velar por el desarrollo integral de los territorios para así contribuir con la sostenibilidad y sustentabilidad de los destinos y productos turísticos.	2, 3, 6, 7, 9	1,4
6	Implementar la estrategia de desarrollo de la gestión interna en el marco de la implementación de la Ley de Turismo.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1,2,3,4,5

Productos estratégicos (bienes y/o servicios)					
N°	Producto estratégico	Descripción	Clientes	Aplica gestión territorial	Aplica enfoque de género
1	Información sectorial	Diseño, elaboración, publicación y/o difusión de información turística general y especializada relacionada con el sector turismo a través de los distintos espacios de atención.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	Sí
2	Promoción y desarrollo de la actividad turística	Diseño, implementación y ejecución de campañas promocionales a través de distintos canales de comunicación de la oferta turística chilena a nivel nacional e internacional, y la entrega de apoyo técnico y financiero para el sector privado y la comercialización de sus productos en los mercados internacionales.	1, 2, 3, 4, 7, 8, 11.	Sí	No
3	Programas sociales de turismo para el quiebre de la estacionalidad	Ejecución de programas para el desarrollo de la oferta turística al interior del país, por medio de la oferta de viajes subsidiados y diseñados para ciertos segmentos de la población.	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	Sí
4	Instrumentos de gestión y desarrollo sustentable de la oferta turística	Incentivar el desarrollo turístico sustentable de los destinos turísticos del país, y apoyar técnicamente a través de instrumentos de gestión y de la coordinación público-privado.	1, 4, 7, 8, 11.	Sí	No
5	Sistema de clasificación, calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos	Corresponde al registro de los servicios turísticos agrupados por tipo, de acuerdo a las definiciones establecidas en el Reglamento N° 222 para el sistema y la constatación del cumplimiento de criterios de calidad y estándares de seguridad establecidos en el reglamento y en las normas técnicas.	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	No

Clientes		Cuantificación
1	Visitantes nacionales	5.435.015
2	Visitantes extranjeros	2.771.053
3	Prestadores de servicios turísticos	15.643
4	Inversionistas del sector turismo	50
5	Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y liceos polivalentes que imparten carreras de turismo a nivel nacional	195
6	Estudiantes en enseñanza media de centros educativos municipalizados y particulares subvencionados de régimen diurno, cuyos establecimientos cuenten con puntaje IVE-SINAE	926.092
7	Organismos internacionales	10
8	Gremios del sector turístico	204
9	Adultos/as Mayores (según Censo 2002)	1.717.478
10	Personas con capacidad disminuida mayores de 18 años (según encuesta Casen 2006)	995.418
11	Municipalidades	345