

Fiebre de gastos de fin de año, un fenómeno estacional en el Estado de Chile

Ricardo Andrés Arancibia Bustos¹

Resumen

La calidad del gasto público se vuelve preponderante en tiempos de prudencia fiscal. La presión de las instituciones públicas por ejecutar los recursos económicos antes de fin de año genera sin dudas altas concentraciones de gasto en el último trimestre y lleva a marcadas ineficiencias en su operación. Este artículo consiste en demostrar que este fenómeno es de carácter estacional y estructural dentro de las reparticiones públicas del Estado y que su presencia es transversal a los ciclos políticos. Además, la evidencia internacional y la realidad nacional indican que la modernización del Estado presenta serios desafíos con respecto al ahorro fiscal, flexibilidad presupuestaria interanual y mayor transparencia de datos abiertos para disminuir las barreras de fiscalización de la sociedad civil.

Palabras Claves: Estacionalidad, Gasto, Calidad

Abstract

The quality of public expenditure becomes highly relevant at times of fiscal prudence. The public institutions' pressure to execute the economic resources before the end of the year actually generates high spending concentrations in the last quarter and entails strong operating inefficiencies. The present paper aims at demonstrating that this phenomenon has a seasonal and structural character within the government departments, and its presence is transversal to different political cycles. Furthermore, the international evidence and the domestic reality indicate that the modernization of the State has several challenges ahead regarding fiscal saving, year-to-year budgetary flexibility and greater transparency of open data to reduce the control barriers of the civil society.

Keywords: Seasonality, spending, quality

¹ - Ingeniero Comercial, Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM).

- Licenciado en Ciencias de la Administración, UTFSM.

- Licenciado en Ciencias de la Ingeniería Industrial, UTFSM.

- Actualmente trabajando en el Departamento de Política y Planificación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

- Contacto: rarancibia@agci.gob.cl

1. Introducción

Para los chilenos, el mes de septiembre está marcado, sin lugar a dudas, por cambios estacionales. Es un mes de celebraciones, cambios de temperatura y vida al aire libre. Asimismo, marca el comienzo de la última etapa del año para dar cumplimiento a metas inconclusas. Pareciera que nadie está libre de este “fenómeno estacional”; incluso los temas públicos no son la excepción a esta estacionalidad, ya que la discusión técnico-política se centra en esta época en el despacho del proyecto de ley de presupuestos por parte del ejecutivo para su posterior discusión y aprobación en el congreso nacional. Sin embargo, para gran parte de las instituciones públicas chilenas, el presupuesto del próximo año se encuentra lejos de ser un tema prioritario, ya que año tras año, al igual que las estaciones, los servicios se enfrentan a la siguiente encrucijada: ¿Cómo ejecutar los altos remanentes presupuestarios que van quedando en el último trimestre del presente año?

Recordemos que los presupuestos aprobados por ley se encuentran afectos a un reloj de arena que dura 365 días, desde el primero de enero del año siguiente al que se aprueba la ley; en este escenario, las instituciones públicas ejecutan los recursos asignados en los distintos ítems y subtítulos presupuestarios dentro de cada organismo. Distintos motivos llevan a las instituciones públicas a generar fuertes concentraciones en el último trimestre del año en determinados subtítulos de gasto. Entre ellos cabe mencionar los siguientes motivos: las asimetrías de información entre DIPRES y las instituciones ejecutoras, cultura incrementalista sin evaluar el rendimiento del gasto, falta de flexibilidad entre ítems presupuestarios y traspaso de recursos de un año a otro, el nivel de gasto visto como variable de mejores resultados, falta de incentivo al ahorro, entre otros.

Sin perjuicio de que algunas instituciones públicas tengan justificación para este tipo de concentraciones de gasto a fin de año, es muy probable que la calidad del gasto en este periodo del año se vea disminuido en relación a los primeros tres trimestres, por lo que este fenómeno puede representar un foco de ahorro en tiempos de prudencia fiscal, donde

las finanzas públicas presentan mayor fragilidad en relación a tiempos pasados². Actualmente, el nuevo gobierno implementa una política de austeridad en la ejecución del gasto público, con el fin de lograr un equilibrio en materia fiscal, como queda de manifiesto en el “Oficio Presidencial N°002 de Austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos³”. Para el nuevo gobierno, esta política permitirá ahorrar cerca de 500 millones de dólares en cuatro años.

Dado el escenario actual, es evidente que el gasto fiscal es un tema prioritario en la agenda de este gobierno. No obstante, la discusión se centra generalmente en el nivel del gasto, más que en la calidad del mismo. Al igual que las personas, el Estado puede mejorar su situación económica, no solamente aumentando sus ingresos y disminuyendo sus gastos, sino que también mejorando la eficiencia en el uso de sus recursos económicos, es decir, gastando mejor.

El presente artículo tiene como propósito estudiar las concentraciones de gasto a fin de año desde una perspectiva temporal y estructural dentro de las instituciones del Estado y, por lo tanto, observar este fenómeno desde una mirada que va más allá de ciclos políticos. Esto, con el fin de generar un debate en la ciudadanía no sólo sobre la importancia de la calidad del gasto en tiempos de austeridad fiscal, sino que relevar la importancia de la transparencia de datos en el sector público. En ese sentido, cabe mencionar que la información analizada en este artículo se encuentra disponible en los sitios web de los servicios públicos.

² El 30 de enero del 2018, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) presentó el cierre de la ejecución presupuestaria 2017, a través de su cuenta pública en Teatinos 120. En dicha ocasión se expone sobre la deuda bruta del gobierno central, que asciende a un 23,8% del PIB Preliminar al término del año 2017, deuda que presenta un alza continúa desde el año 2008 (Cuenta Pública DIPRES 2017, 24). Asimismo, a mediados de abril del 2018, las nuevas autoridades de gobierno han mencionado que el déficit estructural 2017, después de correcciones en el cálculo, correspondería a un 2,0% del PIB (DIPRES 2018). En esta perspectiva, cabe mencionar las rebajas en la calificación de riesgo de Chile en los años 2017 y 2018 por las agencias clasificadoras Standard and Poor's y Moody's, lo cual conlleva un aumento de los costos de financiamiento del Estado. Ver detalles en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-171082_doc_pdf1.pdf y en <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-172516.html>

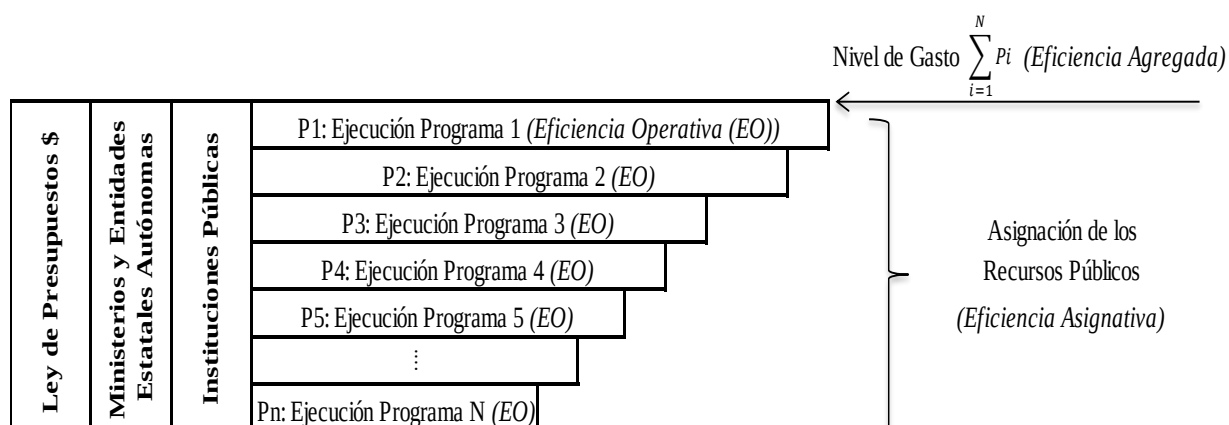
³ Este documento entrega las instrucciones a las instituciones públicas para evitar el mal uso de los recursos. De este modo, limita algunos ítems de gasto, tales como publicidad, representación, arriendo de infraestructura, adquisición de vehículos, viáticos, etc. Ver detalle en <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15677.html>

2. Niveles de eficiencia presupuestaria

Antes de entrar de lleno al análisis de gastos de fin de año, se presenta a continuación un resumen de los niveles de eficiencia presupuestaria, los cuales están asociados al nivel total del presupuesto (eficiencia agregada), la distribución presupuestaria en la cartera ministerial (eficiencia asignativa) y finalmente la operación de los recursos económicos donde se generan fiebres de gastos a fin de año (eficiencia operativa).

Estos tres niveles buscan alinear los ingresos con los gastos totales del país a fin de garantizar la disciplina fiscal y macroeconómica, asignar recursos a las áreas estratégicas y prioritarias del país e incentivar la buena ejecución de los recursos asignados, los cuales se operativizan a través de las instituciones y programas⁴ de gobierno.

Figura N°1. Niveles de eficiencia presupuestaria. Elaboración propia



En términos simples, la eficiencia fiscal agregada consiste en no contraer obligaciones financieras que no se tenga la capacidad de solventar. Es decir, la eficiencia agregada consiste en generar niveles de gasto acorde a las posibilidades económicas, evitando caer en obligaciones financieras que puedan mermar la estabilidad macroeconómica del país en el mediano y largo plazo.

Según Campos (2001), el segundo nivel de eficiencia asignativa apunta al siguiente objetivo: “El último dólar gastado en cada programa debe rendir el mismo beneficio neto

⁴ División presupuestaria de las instituciones públicas, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

a la sociedad⁵". En otras palabras, asignar el presupuesto a las cosas "correctas", pero ¿cuáles son las cosas correctas? De acuerdo al autor, las cosas correctas dependen de dos variables: por una parte, las necesidades prioritarias de la sociedad y, por otra, los costos que estas necesidades requieren para ser ejecutadas. Por tanto, no se estaría asignando correctamente los recursos si se destinan a programas de bajo costo que no son prioritarios para las necesidades de la sociedad o, por el contrario, a un programa que abarque necesidades prioritarias, pero que sea mucho más costoso que otros programas de mayor prioridad.

El tercer nivel de eficiencia se efectúa luego de la asignación de los recursos públicos a los distintos ministerios e instituciones del Estado. En esta etapa se ejecuta el presupuesto en el periodo enero-diciembre, en la cual los servicios de línea comienzan a operar las actividades programáticas.

Existen diferencias entre el sector público y privado en la detección de ineficiencias en los procesos de operación, siendo una de sus principales diferencias los resultados esperados. Por ejemplo, cuando se quiere llegar a un resultado, es necesario alinear un mapa de objetivos estratégicos para dar coherencia a las distintas perspectivas organizacionales y así apuntar a lo que se busca. En consecuencia, bajo la lógica del cuadro de mando integral de Kaplan y Norton (1992) toda organización debiera incorporar buenas tecnologías y un capital humano calificado, para luego así generar procesos eficientes y eficaces que permitan obtener los resultados esperados. Esta cadena secuencial tiene mucho sentido, tanto para el privado como para el público. Sin embargo, mientras el sector privado busca transversalmente el aumento del valor económico a través de indicadores como el Return On Investment (ROI), el sector público tiene como fin el bienestar social que además tiene una estructura multidimensional, por lo que distintos resultados deben responder a cada dimensión diluida dentro de la cartera ministerial y, por ende, dentro de las instituciones públicas, lo que hace una diferencia sustancial en la medición de resultados.

Por otra parte, las instituciones públicas son monopólicas, por lo que sus incentivos a la reducción de costos son bajos. En cambio, un mercado competitivo hace que las

⁵ *The last dollar spent on each program yields the same net benefit to society*

operaciones ineficientes sean más fáciles de detectar, ya que el costo de no hacer las cosas bien puede verse reflejado en el resultado económico en contextos de competencia.

Una experiencia que podría ser interesante de observar es la conexión del presupuesto público con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se encuentran disgregados en 169 metas y presentan una agenda de desarrollo a largo plazo consensuada con la comunidad internacional (Agenda 2030⁶). Esto permitiría evaluar el avance de los objetivos y donde cada gobierno pone su acento en relación a los ODS.

Un claro origen de ineficiencias operativas es el clásico problema dentro de cualquier organización (tanto pública como privada) del agente y el principal (costos de agencia), en el cual el agente está desalineado con los intereses del principal en la búsqueda de objetivos comunes. En términos simples, es cuando parte de los trabajadores están desalineados con los objetivos de la autoridad; esto se puede generar en distintos niveles, tanto en Instituciones Públicas (Agente) – DIPRES (Principal) o bien a nivel de Jefatura del Servicio (Principal) – Funcionario Público (Agente). Esta desalineación provoca una disminución del valor en la operación de los procesos y por ende en los resultados obtenidos. Como ejemplo de ello podemos mencionar: El uso de bienes de la institución para el beneficio personal del agente, los gastos que reportan un valor marginal menor al costo social marginal, el uso de licencias médicas falsas, la contratación de personal por influencias y no por meritocracia, la corrupción, entre otras cosas.

La concentración de gastos a fin de año es un costo de agencia que ocurre con frecuencia en el mundo público a nivel global; este fenómeno se conoce comúnmente como “Fiebre de Diciembre”. Con respecto a esta fiebre Jeannette Von Wolffersdorff sostiene en una entrevista de Pablo Guarda en *La Tercera* el 19 de Marzo de 2018⁷ que:

6 En Septiembre del 2015, Chile como parte de 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), suscribió y comprometió así el cumplimiento de un nuevo programa de desarrollo sostenible. Este programa, conocido como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que además tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad.

⁷ Ver detalle en <http://www.pulso.cl/economia-dinero/jeannette-von-wolffersdorff-la-dipres-historicamente-se-instalo-una-cultura-opacidad/>

Todos los años pasa que la meta no es la calidad o eficiencia del gasto, sino ejecutar por ejecutar para alcanzar el 100%. El debate tiende a centrarse en si hubo sub o sobre ejecución, es casi más importante que la pregunta de qué se hizo.

Siguiendo la misma línea, las consecuencias de la concentración de gastos a fin de año se ven reflejadas directamente en el rendimiento del gasto, puesto que el valor generado para el alcance de los objetivos estratégicos de la institución se encontraría por debajo de su rendimiento óptimo (sin perjuicio de los casos justificados), lo que genera un costo de oportunidad para el Estado en el uso de esos recursos públicos.

En Chile, el Observatorio de Gasto Fiscal hace un seguimiento, desde el año 2016, a la distribución de gastos mensuales para los diferentes subtítulos presupuestarios del Estado. No obstante, la falta de estudios en Chile que analicen este fenómeno desde una mirada estructural de las organizaciones arraigada en el tiempo, estructura de gastos que en ciertas instituciones es tan intensa que se prolonga sin importar los ciclos políticos o los cambios de jefes de servicios propios de un sistema democrático.

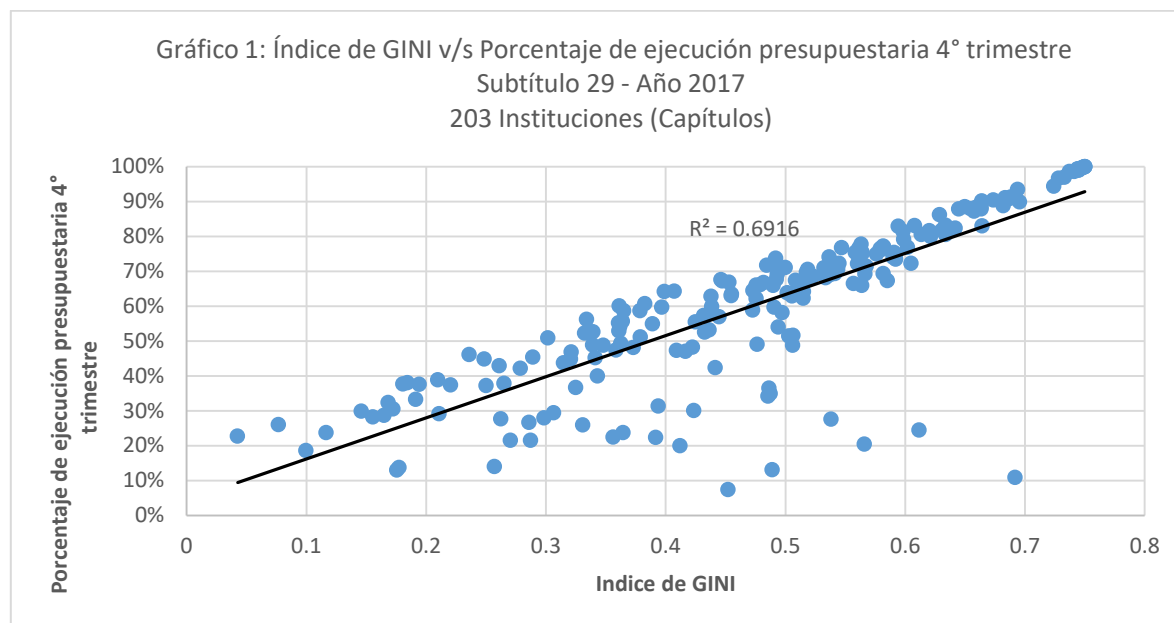
3. Concentración de gastos a fin de año en las instituciones del Estado

Para efectos de este artículo, se hará un análisis de la información hasta el nivel de subtítulo, específicamente en los subtítulos 22 y 29⁸, para instituciones del gobierno central y entidades autónomas pertenecientes a la ley de presupuestos, puesto que en términos porcentuales estos son los subtítulos de gastos que evidencian mayor nivel de concentración de recursos a fin de año. (Mora 2017)

El siguiente método permite obtener un panorama de las más de 200 instituciones públicas que presentan concentración de gastos en el cuarto trimestre para un subtítulo dado y la magnitud de este fenómeno en la ley de presupuestos a través de un gráfico bivariado.

8 Los subtítulos 22 y 29 representan el 7% de los gastos en la Ley de presupuestos 2018 publicada en el diario oficial el 27 de diciembre de 2017. Estos subtítulos corresponden a gastos corrientes de bienes y servicios de consumo (alimentos y bebidas, servicios básicos, publicidad y difusión, entre otros) y adquisición de activos no financieros (vehículos, hardware, software, entre otros).

En primer lugar se calcula el índice de concentración de Gini⁹ para los cuatro trimestres¹⁰ de cada institución pública que presente ejecución presupuestaria en el año 2017, luego se correlaciona este valor con el porcentaje de gastos del 4º trimestre del mismo año. Si bien resulta engorroso realizar este ejercicio servicio por servicio, la idea queda mucho más clara cuando se observan los resultados de 203 instituciones el año 2017 en relación al subtítulo 29 en el Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES 2018

Cada punto del Gráfico 1 (datos 2017) representa a una institución pública, donde en el eje horizontal se identifica el índice de concentración de Gini y en el eje vertical el porcentaje de gastos en el cuarto trimestre.

9 El coeficiente de desigualdad de Gini se calcula por medio de las curvas de Lorenz, las cuales se definen como la relación que existe entre las proporciones acumuladas de los trimestres ($\%T_i$) y las proporciones acumuladas de gasto por trimestre ($\%G_i$).

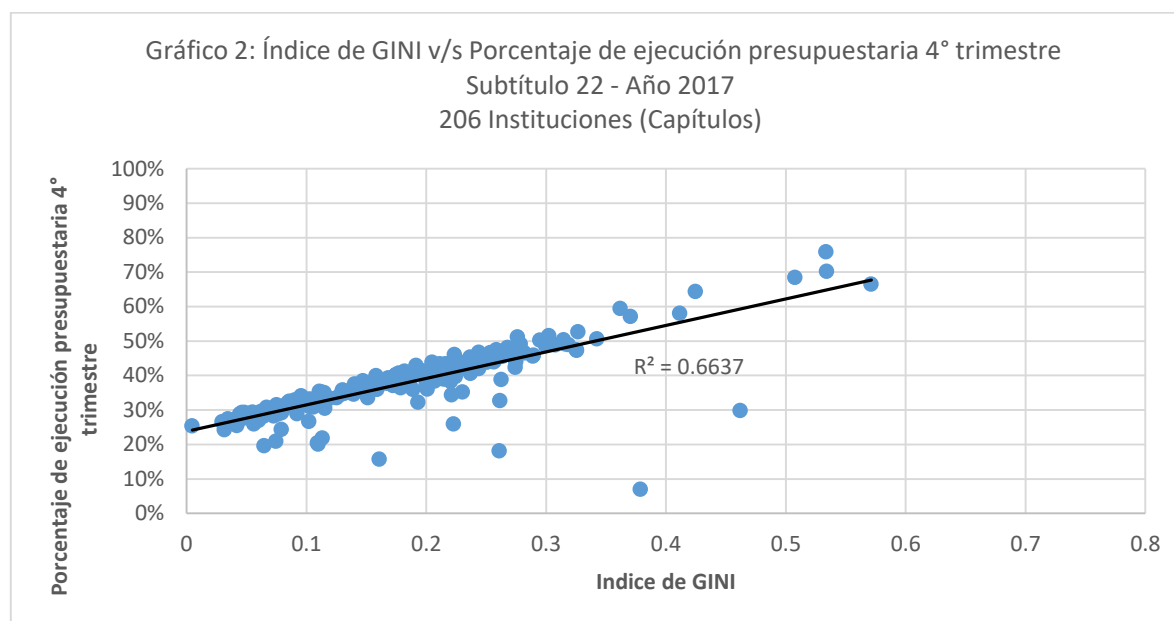
El cálculo de la concentración del ingreso a partir de datos agrupados introduce sesgos de subestimación. Esto se debe a la pérdida de información individual que se genera al no considerar la desigualdad dentro de cada grupo. Desde un punto de vista teórico, la curva de Lorenz es un continuo de n puntos; por lo tanto, plantear el análisis de la distribución con datos agrupados consiste en aproximar un polinomio de grado n , a partir de un conjunto limitado de puntos $m < n$. De esta forma, en la medida que m se aproxime a n ($m \rightarrow n$), el error de estimación deberá reducirse. Por el contrario, cuando el número de intervalos formados sea muy pequeño ($m \rightarrow 0$), se incrementará en forma considerable el error de aproximación, y por tanto se subestimarán de manera importante el verdadero nivel de desigualdad. Debido al error de subestimación ($m=4$), el valor de máxima concentración deja de ser 1 y es 0,75.

10 El estudio también se puede realizar en forma mensual, pero se por trimestre debido a que la información disponible en el sitio web de DIPRES para el rango de tiempo 2009-2012 se encuentra por trimestres.

Es posible de identificar un grado de asociación lineal entre ambas variables, ya que cuando aumenta la concentración, el porcentaje de gasto del cuarto trimestre tiende a aumentar en la mayoría de los casos, evidenciando que cuando la concentración se manifiesta, esta se localiza en el último trimestre del año. Ahora bien, en el gráfico existen servicios públicos identificables que presentan concentración de gasto, pero que no siguen la tendencia de focalizar el gasto de recursos a fin de año (datos atípicos o outliers¹¹), por lo que este fenómeno no es aplicable al 100% de los servicios públicos en el año 2017, pero sí a gran parte de ellos.

El valor R^2 representa la proporción de variabilidad compartida entre ambas variables. En el caso del Gráfico 1, los datos observados se ajustan en 69,16% a un modelo de regresión lineal simple. Además, el valor de R^2 disminuye debido a los datos atípicos y/o influyentes representados por las instituciones públicas que no presentan concentración de gastos a fin de año.

Siguiendo la misma línea, repetimos el ejercicio, pero esta vez para el subtítulo 22, y el Gráfico 2 muestra lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES 2018

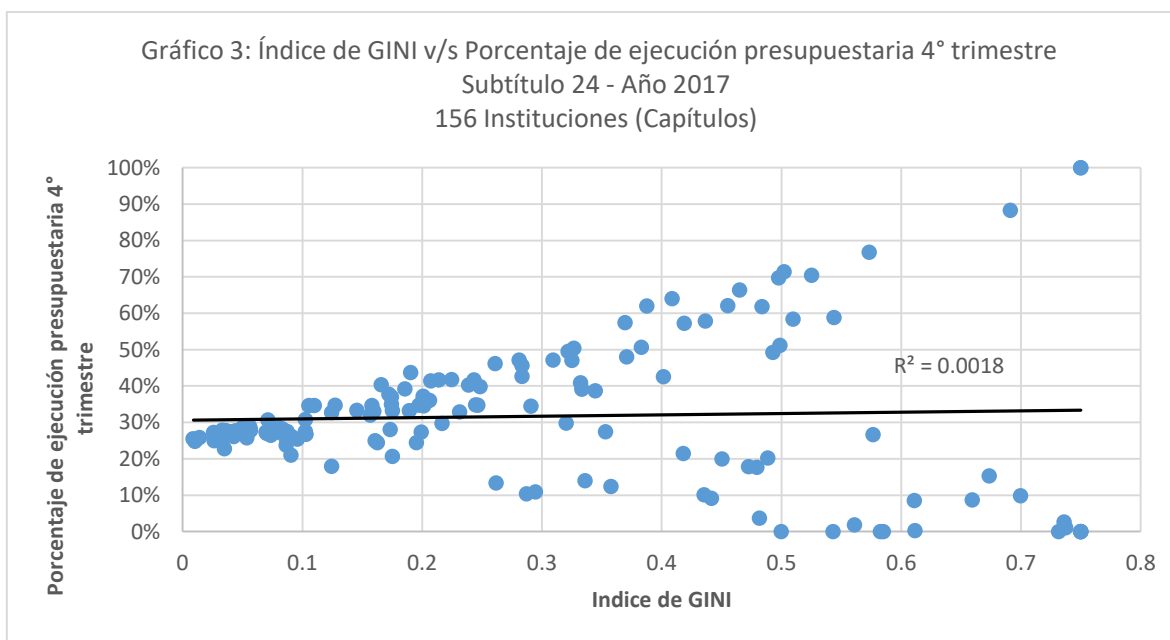
¹¹ Para identificar los datos atípicos (outliers) se utiliza el método de los errores estándar, donde la confiabilidad aplicada es de un 95% lo que corresponde a desplazar los datos atípicos que se encuentran fuera del rango $[-1,96; +1,96]$ errores estándar.

Podemos constatar que se genera una dinámica muy parecida al caso anterior. A medida que aumenta la concentración de gastos en el año, también aumenta el porcentaje de gastos del cuarto trimestre; sin embargo, esta vez las instituciones públicas presentan un menor nivel de concentración a fin de año, puesto que los datos en el gráfico se encuentran más agrupados en una zona donde la concentración de Gini es menor. En este caso la explicación de una variables respecto a la otra es de 66,37%.

Las concentraciones de gastos en Chile se hacen presentes en distintas magnitudes dependiendo de la naturaleza de estos. En este caso en particular, la mayor concentración presentada por los activos no financieros (subtítulo 29) en relación a los gastos de bienes y servicios de consumo (subtítulo 22), se debe principalmente a dos motivos: En primer lugar, los gastos de activos no financieros absorben los costos de nuevos bienes de capital de las instituciones públicas para su operación, tales como máquinas, equipos, programas informáticos, vehículos, entre otros; que no son parte de un proyecto de inversión¹², y gastos de mantenimiento de la infraestructura pública debido a la depreciación de los bienes de capital afectos al tiempo y el uso. Puesto que estos gastos son en bienes duraderos a diferencia de los gastos de bienes y servicios de consumo, pueden ser en gran medida desplazados hacia fin de año, en cambio los gastos en bienes y servicios de consumo (materiales de oficina, bebidas y alimentos, combustibles, electricidad, agua, etc.), son de rápido consumo, por lo que es necesaria su reposición constante para el cumplimiento de las funciones y actividades de la institución. En segundo lugar, a diferencia de los gastos en bienes y servicios de consumo, la desagregación por ítem que presentan los activos no financieros en la ley de presupuestos genera una gama de gastos mucho más acotada. La rigidez de traspaso de un ítem a otro solo con autorización de la DIPRES genera menor flexibilidad en destinar los fondos a otras necesidades, manteniendo así saldos presupuestarios hasta fin de año (Comisión de Modernización del Estado 2017).

También es posible tomar este método para analizar el gasto anual de otros subtítulos en la Ley de Presupuestos, tales como el subtítulo 24 de transferencias corrientes, el cual no presenta una tendencia marcada de concentración de gastos a fin de año, como se observa en el Gráfico 3.

¹² El Oficio Circular N°36/¹ del Ministerio de Hacienda del 14 de Junio de 2007 explica en el punto 2 la adquisición de activos no financieros cuando no formen parte de un proyecto de inversión.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES 2018

Notamos que R^2 es igual a 0,0018, por lo que no hay una tendencia generalizada por parte de las instituciones del Estado de concentrar la ejecución presupuestaria a fin de año en este subtítulo. Sin embargo, se pueden identificar instituciones públicas que sí concentraron gastos a fin de año en este subtítulo. Este resultado tiene mucho sentido, ya que según Crispi et al. (2004), el 68,8% de los gastos del subtítulo 24 de transferencias corrientes (en base a la Ley de Presupuestos 2003) corresponden a gastos rígidos que son obligatorios por ley o por contratos vigentes, tales como subvenciones educacionales, atención primaria, subsidio maternal, subsidio de agua potable, fondos de terceros CAPREDENA-DIPRECA, entre otros., por lo que gran parte de estos gastos están controlados y no necesariamente se ejecutan a fin de año.

El análisis que hemos desplegado hasta ahora es en base a la ejecución presupuestaria 2017, no obstante, el objetivo es analizar los resultados en un periodo de tiempo prolongado para entender si este fenómeno es recurrente en el tiempo. Por consiguiente, analizamos el valor de los R^2 en el rango de tiempo 2009-2017 para los subtítulos 29 y 22¹³ en la Cuadro 1.

¹³ Se sacan del conteo las instituciones con gastos negativos en uno de sus 4 trimestres dentro del rango 2009-2017 a fin de no obtener porcentajes negativos en la curva de Lorenz (10 casos para el sub. 29 y 1 caso para

Cuadro 1. Coeficiente de Determinación (R^2) del Porcentaje de ejecución presupuestaria 4° trimestre versus Coeficiente de Gini 2009-2017. Subtítulo 29 y 22.

Año	Subtítulo 29 (Activos no financieros)		Subtítulo 22 (Bienes y servicios de consumo)	
	N° Instituciones (Capítulos)	Coeficiente de determinación R^2	N° Instituciones (Capítulos)	Coeficiente de determinación R^2
2009	192	0,24	193	0,64
2010	192	0,59	193	0,65
2011	194	0,53	195	0,82
2012	195	0,48	198	0,68
2013	200	0,56	201	0,73
2014	202	0,57	202	0,76
2015	200	0,65	202	0,77
2016	202	0,58	204	0,81
2017	203	0,65	206	0,69

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018

El Cuadro 1 presenta el valor de los coeficientes de determinación R^2 estudiados en cada año. Por otra parte, se observa que existe variabilidad entre año y año en los valores R^2 en cada subtítulo. Sin embargo, los R^2 no revelan datos extremos entorno a su media en los 9 años, a excepción del año 2009 en el subtítulo 29, por lo que los gráficos vistos en los ejemplos anteriores no distan mucho a los del periodo 2009-2017 por lo que existe una tendencia a que las concentraciones de gasto se presenten en el último trimestre del año en gran parte de las instituciones públicas.

Si bien poder identificar la ocurrencia de este fenómeno anualmente es un primer paso en este estudio, este método no nos permite identificar cuáles son las instituciones públicas que presentan un patrón de comportamiento estacional en el tiempo. En otras palabras, no permite identificar qué instituciones tienen como parte de su estructura organizacional el gastar gran parte de los recursos a fin de año y en qué magnitud se presenta esta concentración comúnmente conocida como “fiebre de diciembre”. El segundo paso luego de haber identificado la existencia tendencial de este fenómeno en las instituciones del Estado consiste en señalar aquellas instituciones que presentan este fenómeno regularmente en el tiempo a través de un análisis de series de tiempo.

sub.22). También se sacan del conteo los servicios que comiencen o dejen de operar a mediados de año (sólo en el año donde se evidencien estos fenómenos).

La fiebre de gastos de fin de año como fenómeno estructural en el tiempo

Tal como ocurre con las estaciones del tiempo, las instituciones públicas también presentan estacionalidades marcadas cada año en relación con el gasto de recursos económicos, unas más marcadas que otras, pero son oscilaciones dentro del año que tienen cierto grado de predictibilidad en base a un patrón de comportamiento observado.

El objetivo de esta sección es poder analizar el componente estacional¹⁴ de las instituciones públicas, asociado al gasto de los subtítulos 22 y 29 en el periodo de tiempo 2009-2017. Para ello, se utilizó un programa econométrico conocido como X-12-ARIMA¹⁵ del Census Bureau de Estados Unidos el cual trabaja con el análisis de series de tiempo¹⁶. De este modo, se tomaron decisiones en base a dos interrogantes: la primera es determinar si existe evidencia estadística de la existencia de estacionalidad en el comportamiento de gastos anuales dentro de cada institución, y la segunda es evaluar la calidad estadística de ajuste estacional que se ha realizado (Gallardo et al. 2009), para así poder modelar con buenos estimadores la estacionalidad de las instituciones públicas que presentan un fuerte patrón de comportamiento. Por el análisis anterior, sabemos que una gran parte de las instituciones tiende a concentrar sus gastos en el 4º trimestre del año en el subtítulo 29 y 22; lo que buscamos ahora es identificar, cuantificar y clasificar a aquellas que tienen este comportamiento como parte de su estructura organizacional en el tiempo.

Trayectoria de la estacionalidad y calidad de ajuste estacional

El componente estacional o las oscilaciones regulares que se repiten año a año dentro de una serie de tiempo, pueden ser identificados a través de contrastes de existencia de estacionalidad. No obstante, dado el objetivo de este documento, solo se hará mención a los resultados obtenidos por el programa X-12-ARIMA y no a los detalles operativos del programa¹⁷.

¹⁴ Oscilaciones regulares dentro de cada año.

¹⁵ El X-12-ARIMA es un programa de ajuste estacional que permite descomponer a través de técnicas econométricas.

¹⁶ Las series de tiempo son una secuencia de valores ordenados cronológicamente, que pueden tener presencia de un componente estacional, cíclico, tendencial e irregular. Las series de tiempo tienen como objetivo estudiar el comportamiento histórico dentro de cierta economía o sistema.

¹⁷ Ver detalle en:

El análisis de presencia de estacionalidad se efectuó para las instituciones públicas que presentan ejecución presupuestaria en los subtítulos 22 y 29 en al menos 6 o más años completos¹⁸ en el periodo de tiempo 2009-2017. Así, los resultados de identificación de estacionalidad arrojados por el programa X-12-ARIMA se presentan en el Cuadro 2¹⁹:

Cuadro 2. Resultados del test combinado de presencia de estacionalidad identificable.

Resultados de estacionalidad identificable	N° Instituciones Subtítulo 29	%	N° Instituciones Subtítulo 22	%
Presencia de estacionalidad identificable	128	65%	185	93%
No hay presencia de estacionalidad	69	35%	13	7%
Total	197	100%	198	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018

Este resultado concluye que, en las pruebas de estacionalidad identificable²⁰, un porcentaje considerable de instituciones, específicamente 65% para el Sub.29 y 93% para el Sub.22, presenta un comportamiento periódico dentro de un año calendario con respecto al flujo de gastos presupuestarios en ambos subtítulos. Ahora bien, esto no quiere decir que todas ellas presenten un patrón de conducta que pueda ser modelable en su trayectoria estacional año a año. Por ende, uno de los objetivos de este análisis es poder identificar y clasificar las instituciones públicas que presentan un comportamiento de gasto a fin de año que sea tan recurrente que pueda ser clasificable por intensidad de ocurrencia y modelable a través de indicadores de calidad aceptables. Para ello, es importante tener en cuenta dos conceptos:

- i) *Prueba Q de calidad de ajuste estacional*: El estadístico Q es un promedio ponderado de estadísticos de calidad (11 en total) y varía entre 0 y 3. Cuando el valor de Q es menor que 1, por convención estadística, la estacionalidad de gastos de la institución se puede representar en un modelo que se interpreta a través de los índices de

<https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Estudios/CCNN/trimestrales/see76.pdf>

¹⁸ Existen instituciones públicas (capítulos) que en el rango de tiempo 2009-2017 dejan de recibir presupuesto y otras que lo reciben en el transcurso del periodo. En consecuencia, el criterio tomado es para todas aquellas instituciones públicas que presenten 6 o más años completos de operación presupuestaria en el rango antes mencionado.

¹⁹ El procedimiento X-12-ARIMA utilizado elimina automáticamente los datos atípicos (outliers) y ajusta los datos para contrarrestar el efecto calendario asociado a la brecha de días operativos entre un trimestre y otro.

²⁰ X-12-ARIMA evalúa la presencia de estacionalidad a través de pruebas paramétricas y no paramétricas. La prueba F de estacionalidad estable se compara con un nivel de significancia del 0,1%. Asimismo, la prueba de estacionalidad móvil se analiza con un nivel de significancia del 5%.

variación estacional (IVE), los cuales se ajustan a la trayectoria periódica de la serie con un nivel de calidad aceptable. Mientras más cercano sea Q de 0, mayor será la calidad del ajuste. Los resultados de los valores Q en las instituciones públicas que tienen presencia de estacionalidad son:

Cuadro 3. Valores Q de calidad de ajuste estacional para instituciones con presencia de estacionalidad.

Resultados de estacionalidad identificable	N° Instituciones Subtítulo 29	%	N° Instituciones Subtítulo 22	%
Presencia de estacionalidad identificable	128	100%	185	100%
$Q < 1$	71	55%	154	84%
$1 \leq Q < 1,4$	36	28%	21	11%
$1,4 \leq Q < 1,9$	21	16%	10	6%

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES

- ii) *Índice de variación estacional (IVE)*: Indica el grado de contribución del trimestre (o mes) al promedio del año en las instituciones donde existe estacionalidad. Por ejemplo, si a cada trimestre lo representamos con un índice de variación estacional de valor 1, la suma de los cuatro trimestres debería ser igual a 4, por ende, un trimestre que tenga un índice de 2 implica que la contribución en el gasto de ese trimestre es de un 50%; si cada trimestre tuviera un índice de 1, implica que cada uno contribuye homogéneamente con un 25% del gasto en el año.

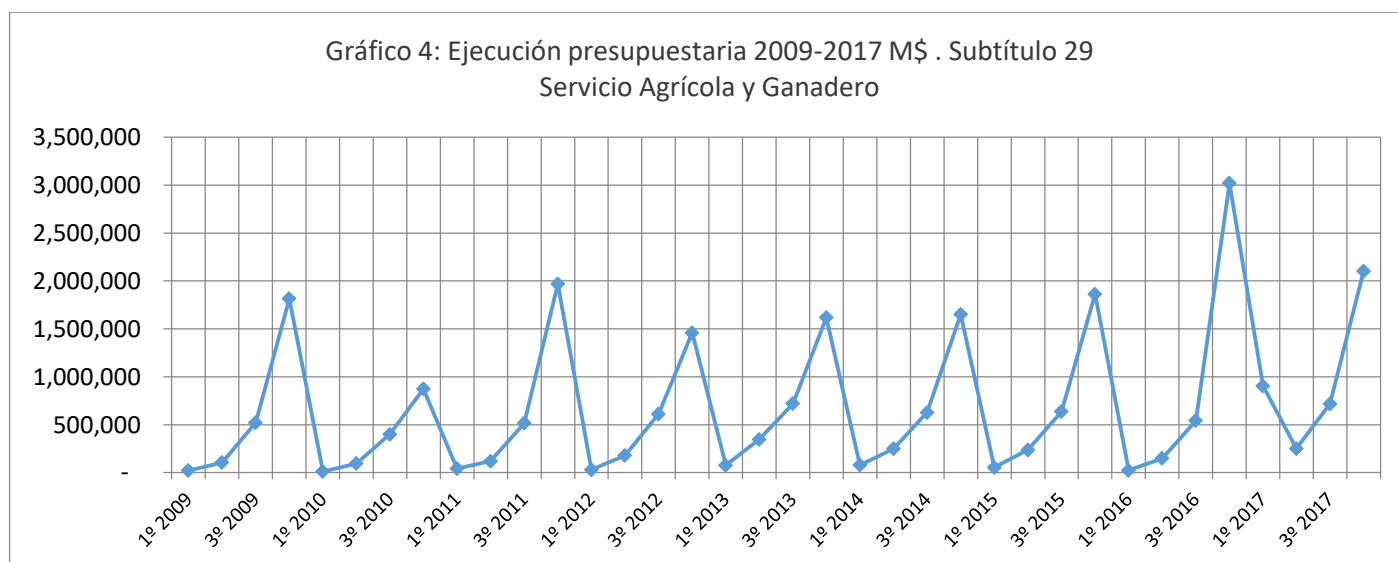
A fin de poder observar la estacionalidad en el flujo de gastos y la representatividad de los valores IVE asociados a su calidad estadística Q, se presentan los siguientes ejemplos en el Cuadro 4:

Cuadro 4. Valores Q e IVE de 3 entidades públicas con presencia de estacionalidad

Años estudiados	Subtítulo	Q	Ministerio	Institución Pública/Ministerio	IVE 1	IVE 2	IVE 3	IVE 4
9	29	0,38	MINISTERIO DE AGRICULTURA	SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO	0,1	0,3	0,8	2,8
9	22	0,29	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA	0,4	1,1	0,8	1,7
9	22	0,23	MINISTERIO DE SALUD	MINISTERIO DE SALUD	0,9	1	1	1,2

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Se observa en el Gráfico 4 el gasto del subtítulo 29 del periodo 2009-2017 del Servicio Agrícola y Ganadero, el cual evidencia un Q de 0,38

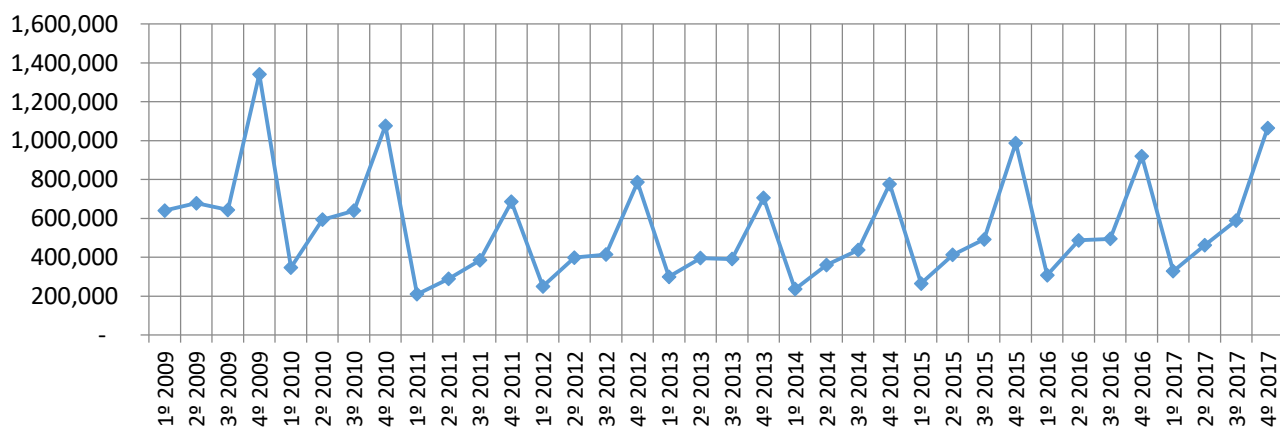


Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Si bien el nivel total del gasto varía según la magnitud del presupuesto ejecutado, se evidencia la estacionalidad del servicio en cada año. En caso de efectuar un modelo de esta institución en relación con su patrón de gastos estacionales, el IVE del cuarto trimestre tendría un valor de 2,8 (o en porcentaje = $2,8 \times 25\% = 70,0\%$).

Con respecto al subtítulo 22, se observa en el Gráfico 5 la estacionalidad o movimientos oscilatorios del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en el periodo 2009-2017, el cual evidencia un Q de 0,29 y un IVE en el cuarto trimestre de 1,7 (o en porcentaje = $1,7 \times 25\% = 42,5\%$).

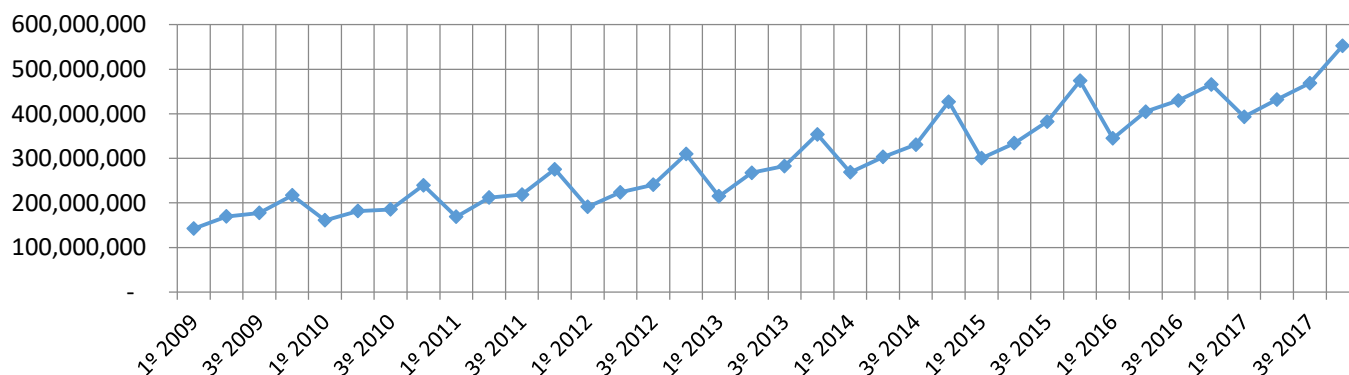
Gráfico 5: Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 22
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Es posible hacer el mismo ejercicio pero esta vez para clasificar a los ministerios y entidades estatales autónomas definidas como partidas en la ley de presupuestos²¹. A modo de ejemplo, se presenta en el Gráfico 6 el comportamiento de gasto trimestral del Ministerio de Salud en el periodo 2009-2017 en relación al subtítulo 22. Este Ministerio presenta una calidad de ajuste estacional Q de 0,23 y es posible identificar gráficamente que el IVE de orden 1,2 en el 4º trimestre es coherente con los datos anuales expuestos.

Gráfico 6: Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 22
Ministerio de Salud



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

²¹ Es importante mencionar que cada ministerio o entidad estatal autónoma (Partida) es la suma de una o más instituciones públicas (Capítulos), por lo tanto, un ministerio puede ser un conjunto de instituciones en las cuales se presentan gastos con distintos patrones de comportamientos y magnitudes de concentración, de hecho, el estudio de los subtítulos 22 y 29 por Capítulo, también es un conjunto de gastos de Programas e Ítems con objetivos distintos en su ejecución presupuestaria. Uno de los objetivos de este estudio es poder asociar el gasto a cada centro de responsabilidad administrativa.

Obtenido el Q y el IVE del conjunto Instituciones Públicas que presentan estacionalidad, es posible realizar otros análisis métricos. Por ejemplo, identificar que las instituciones públicas que presentan estacionalidad en su flujo de gastos, tienden a presentar cumbres de gastos en el último trimestre del año en el rango 2009-2017. Esto se percibe al observar gráficamente el flujo de gastos en los 6 o más años analizados y también al realizar el grafico de dispersión “Índice de GINI v/s Porcentaje IVE 4º trimestre (IVE_4)”²². El índice de Gini (IG) cumple con la condición de independencia de escala (Medina 2001), por lo que:

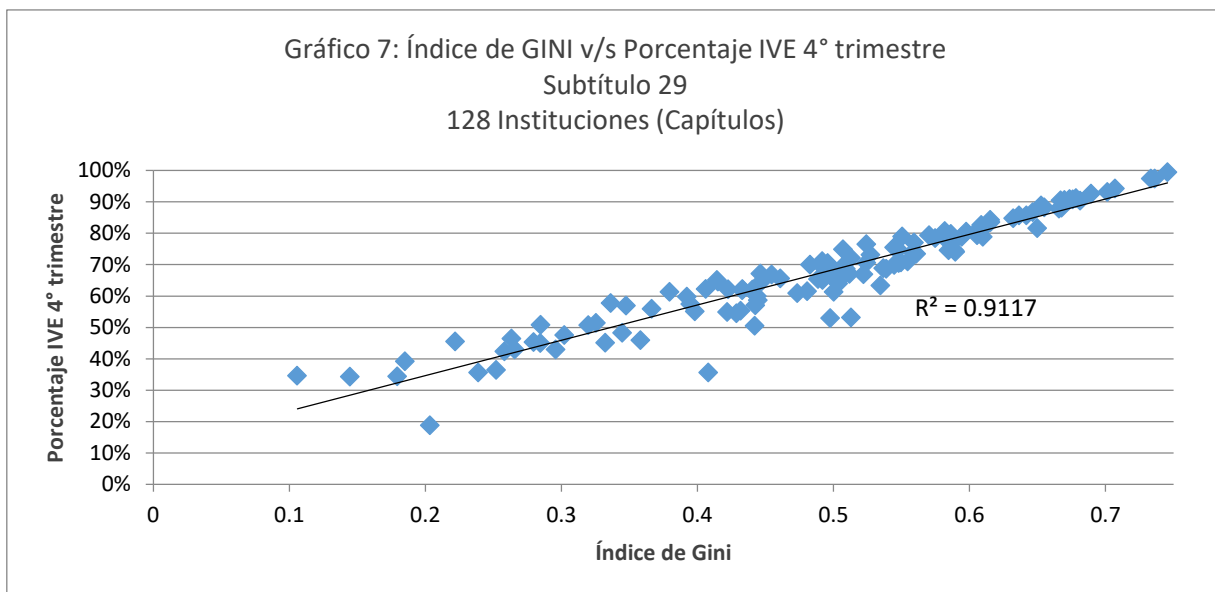
$$IG[IVE_1, IVE_2, IVE_3, IVE_4] = IG[P * IVE_1, P * IVE_2, P * IVE_3, P * IVE_4]$$

$$\forall IVE, P > 0 ; \text{Donde } P \text{ es una constante}$$

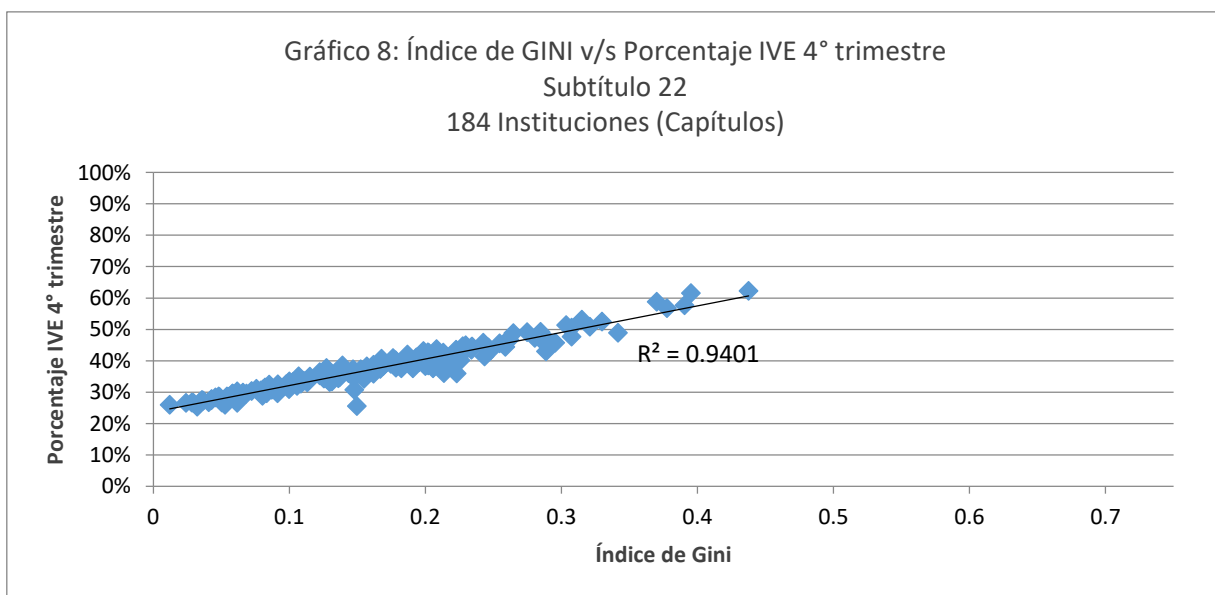
Por lo tanto, tomando el IVE_i como un valor representativo de cada trimestre i para una institución pública dada, se reemplaza el porcentaje de ejecución presupuestaria del 4º trimestre de un año cualquiera por el porcentaje del IVE_4 (grado de contribución en el 4º trimestre). Por consiguiente, se observa en los Gráficos 7 y 8 del subtítulo 22 y 29, al igual que los casos anteriores, que a medida que va aumentando la concentración de gastos en el año también tiende a aumentar el IVE_4 . No obstante, esta vez no hay datos atípicos (outliers) a excepción de un caso²³, por lo que los valores R^2 tienen un ajuste más alto en la línea de tendencia (0,91 para el Sub.29 y 0,94 para el Sub.22), esto quiere decir que las instituciones públicas que evidencian un comportamiento estacional en el tiempo, presentan concentración de gastos en el 4º trimestre año a año.

²² El análisis de este método se hace acompañado del método gráfico, puesto que existen valores Q, principalmente en el subtítulo 29, que se encuentran en el rango [1,0-1,9], lo que quiere decir que tienen un nivel de calidad de ajuste estacional menor a aquellos que por convención son aceptables ($Q < 1$).

²³ La única institución pública que presenta evidencia del componente estacional y sin concentración de gastos a fin de año, retirada del grafico 8, es la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual para el subtítulo 22 presenta un valor $Q=0,68$ y valores trimestrales de $IVE(1;2;3;4)=(1,7; 0,2; 1,8; 0,3)$.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Se puede extraer del análisis que las instituciones con presencia de estacionalidad en un periodo de 6 o más años para el rango de tiempo 2009-2017 en el subtítulo 29 y 22, tienden a presentar cimas de concentración de gastos a fin de año de forma estructural en el tiempo. Además, es posible observar que año a año las magnitudes de concentraciones son mayores para el subtítulo 29 que el subtítulo 22, puesto que los puntos se concentran en un Gini más alto.

4. ¿Existe menor calidad en los gastos de fin de año?

En el año 2016 cuatro parlamentarios solicitaron a la Contraloría General de la República una auditoría al Ministerio de Salud (MINSAL) para inspeccionar los gastos del subtítulo 29 de adquisición de activos no financieros²⁴ (terrenos, vehículos, mobiliarios de oficinas, hospitalarios, equipos informáticos, etc.) y el subtítulo 31 de iniciativas de inversión. Esto, debido a la alta ejecución presentada en el mes de diciembre del año 2015, la cual fue superior al 70% para las iniciativas de inversión y superior al 90% para los activos no financieros.

Con respecto a la auditoría de Contraloría, una nota de Lorena Leiva y Javiera Matus en *La Tercera* del 09 de noviembre de 2017 señala²⁵:

Las auditorías constataron que los servicios de salud de Antofagasta, Valparaíso-San Antonio, Concepción, Arauco, Araucanía Sur, Metropolitano Central y Metropolitano Occidente, “devengaron de forma improcedente la suma total de \$39.555 millones, cifra que representa un 65,33% del total del presupuesto ejecutado por esos servicios...”.

Los informes de Contraloría señalan además la existencia de bienes adquiridos que no se encontraron en la fiscalización o que se encontraban en sus embalajes, sin uso y sin emitir la respectiva acta de recepción conforme. Por otra parte, en los hospitales de Temuco y Talagante se encontraron adquisiciones que no estaban siendo utilizadas por falta de personal calificado o de instalaciones adecuadas.

Con respecto al alto número de órdenes de compra de trato directo emitidos por el Servicio de Salud Metropolitano Central (SSMC) en el mes de diciembre (79 de un total de 83 el 2015), la autoridad del SSMC argumentó en el informe final de Contraloría

que el presupuesto que es asignado por la cartera de Salud para su funcionamiento e inversión, se ve modificado e incrementado durante el segundo semestre, lo cual genera que, tanto el SSMC como sus establecimientos dependientes, se vean obligados a la ejecución de los recursos anuales en muy poco tiempo, lo que implica, necesariamente, que

²⁴ terrenos, vehículos, mobiliarios de oficinas, hospitalarios, equipos informáticos, entre otros.

²⁵ Ver detalle en <http://www2.latercera.com/noticia/cuestionan-ejecucion-mas-30-mil-millones-siete-servicios-salud/>

los procesos involucrados sean expuestos a errores, dada la oportunidad de la ejecución (Contraloría 667/2016, 33).

Resulta interesante el hecho de que la mera observación de la alta ejecución porcentual del presupuesto a fin de año haya sido el detonante para llevar a cabo una auditoría focalizada en la fiebre de diciembre y que en consecuencia haya revelado la existencia de una menor efectividad en la calidad del gasto, pero más allá de este caso en particular, es difícil no hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué sucede con la calidad de gastos a fin de año en el resto de la administración pública?, ¿La fiebre de diciembre depende de los ciclos políticos y de los distintos jefes de servicio o es algo estructural en la función pública en Chile?

Es poco factible obtener auditorías sobre la calidad de los gastos de fin de año en todas las instituciones públicas que poseen recursos asignados por parte de la ley de presupuestos. Sin embargo, es posible examinar el mismo tipo de datos que llevó a la suposición de posibles ineficiencias operativas en el MINSAL, es decir, los datos públicos de ejecución presupuestaria de la DIPRES y los resultados con relación a su comportamiento estacional (IVE) y calidad de ajuste estacional (Q).

El Cuadro 5 muestra que todas las instituciones públicas auditadas, a excepción del Servicio de Salud Osorno, tienen presencia de estacionalidad en su flujo anual de gastos en el subtítulo 29, además, 6 de ellas presentan un valor Q menor a 1, por lo que por convención estadística los IVE para estas 6 instituciones son estimadores de calidad para modelar su comportamiento futuro.

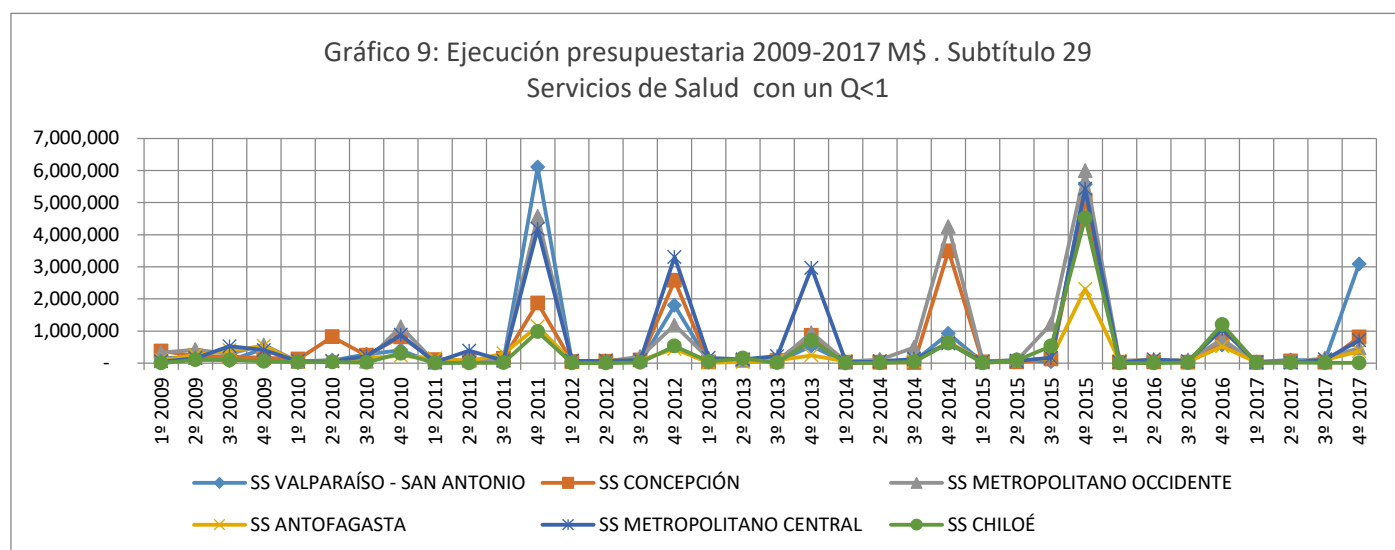
Cuadro 5. Valor Q de calidad de ajuste estacional e IVE del Subtítulo 29 para las Instituciones Públicas auditadas por Contraloría en relación a los altos gastos de fin de año en el periodo 2015.

Q	Institución Pública	IVE 1º	IVE 2º	IVE 3º	IVE 4º
0,18	SERVICIO DE SALUD VALPARAÍSO - SAN ANTONIO	0,1	0,2	0,1	3,6
0,32	SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO OCCIDENTE	0,1	0,2	0,4	3,4
0,43	SERVICIO DE SALUD CONCEPCIÓN	0,1	0,2	0,1	3,6
0,61	SERVICIO DE SALUD CHILOÉ	0,0	0,1	0,3	3,5
0,74	SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO CENTRAL	0,1	0,1	0,2	3,6
0,81	SERVICIO DE SALUD ANTOFAGASTA	0,2	0,2	0,4	3,2
1,3	FONDO NACIONAL DE SALUD	0,2	0,9	0,1	2,8
1,36	SERVICIO DE SALUD ARAUCANÍA SUR	0,2	0,2	0,9	2,6
1,52	SERVICIO DE SALUD ARAUCO	0,0	0,0	0,1	3,9

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

En definitiva, 6 de las instituciones públicas auditadas por la alta de concentración de gastos a fines del año 2015 presentan este fenómeno año tras año en las cuales es posible describir su trayectoria anual, gastando en promedio un IVE de 3,5 en el cuarto trimestre (para las 6 instituciones), o dicho de otra forma, ejecutando un 87,5% del presupuesto en promedio en los últimos tres meses del año.

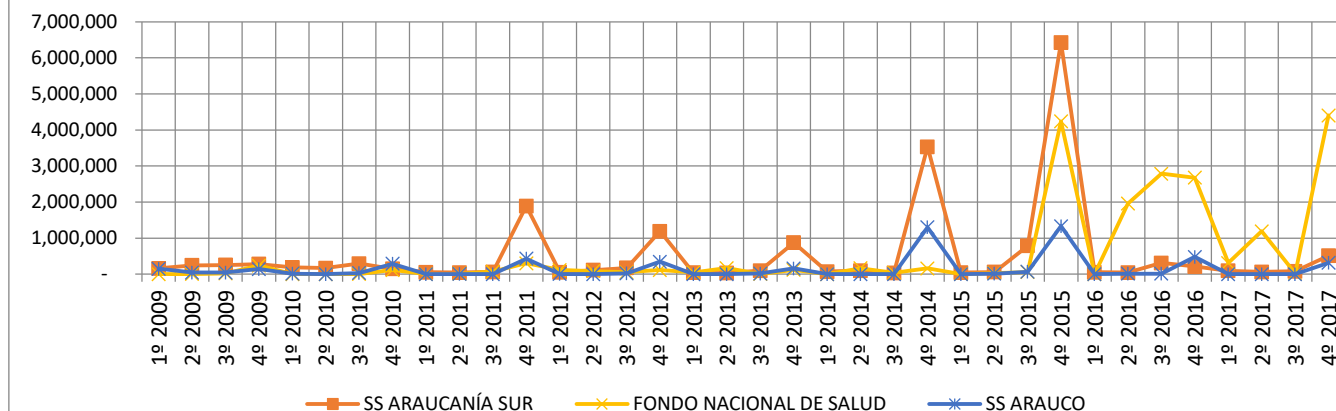
Por tanto, el Gráfico 9 muestra el flujo de gastos de estas instituciones públicas en el rango de tiempo 2009-2017.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Por otra parte, las otras 3 instituciones que presentan un $Q > 1$ también tienen presencia de estacionalidad año a año o movimientos oscilatorios que se repiten, pero con la salvedad de que los estadísticos para poder modelar su comportamiento en el tiempo son de menor calidad, por lo que no se aceptan por convención estadística para representar la trayectoria estacional dentro del año por medio de los IVE. No obstante, la estacionalidad se hace evidente a fin de año en los 2 servicios de salud y en FONASA. Es posible obtener conclusiones propias en el Gráfico 10 al observar el flujo de gastos de estas instituciones públicas en el rango de tiempo 2009-2017.

Gráfico 10 : Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 29
Servicios de Salud y FONASA con un Q>=1



Fuente: Elaboración propia. Datos de Ejecución Presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES 2018.

Este ejemplo permite entender que la fiebre de gastos a fin de año en las instituciones auditadas no es un fenómeno de un gobierno específico o de la gestión particular del jefe de servicio de turno, sino más bien constituye una práctica recurrente e institucionalizada en el comportamiento organizacional de las instituciones.

Es muy probable que el aumento de gastos de fin de año generado por la presión de ejecutar los recursos asignados tienda a generar un valor marginal menor que el costo marginal social en el que se incurre al desembolsar estos recursos, por lo que la calidad del gasto tendría menor impacto en el alcance de los objetivos estratégicos de las instituciones públicas. Testimonios de jefes de servicios fueron recabados en el Informe de la Comisión de Modernización del Estado el año 2017 emitido por el Centro de Estudios Públicos (CEP)²⁶, los cuales en sus declaraciones dan cuenta del aumento de gastos a fin de año en la

²⁶ A modo de ejemplo se exponen tres testimonios de Ex Jefes de Servicios en materia presupuestaria:
“Era un desastre tratar de gestionar un presupuesto anual. A pesar de las conversaciones con DIPRES, al final había que gastarse la plata en noviembre y diciembre. La DIPRES nos ofreció aumentar los recursos vía honorarios, pero la Contraloría no permitía su utilización por esta vía en los Centros. Así no se avanza nada”.
“Al final todo el poder lo tiene el sectorialista de la DIPRES. Los incentivos están mal puestos porque la preocupación está en la ejecución presupuestaria, pero hay cero incentivos al ahorro y a la buena gestión de los recursos. Fue un problema para las mejoras de infraestructura que se necesitaban. La DIPRES no reconoce los servicios serios, no es parte de su cultura”.
“La relación con la DIPRES es muy desgastante porque son puras evasivas, al final no te daban ni una reunión. La plata que no te gastas, se pierde. Y eso lo saben los proveedores que a fin de año aparecen

ejecución presupuestaria, de la baja en la calidad de los gastos por presiones del calendario, del aumento de interés por parte de los proveedores en el último trimestre del año, entre otros.

5. Flexibilidad en las reasignaciones interanuales e incentivo al ahorro

Existen dos tipos de reasignaciones presupuestarias que modifican los patrones de gasto público, las que ocurren dentro de un año presupuestario, denominadas reasignaciones intraanuales, y la reasignaciones de un año a otro, denominadas interanuales o dinámicas (Crispi 2004).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en su revista “Journal on Budgeting” (Hawkesworth et al. 2013) recomienda la reasignación interanual de remanentes presupuestarios de gastos operacionales (Subtítulo 22 y 29) en un 2% con el objetivo de aumentar la eficiencia y un mejor uso de los recursos dentro de la instituciones públicas. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Blog de Public Financial Management menciona en una de sus publicaciones (Lienert y Ljungman 2009) que las reasignaciones presupuestarias interanuales pueden simplificar la gestión de presupuestos y promover la eficiencia, siempre y cuando se cumplan condiciones tales como, precisión en la asignación de recursos, un sistema de reportes y contabilidad bien desarrollada, acceso al financiamiento cuando se requieran los fondos ahorrados, buen funcionamiento de las auditorías internas y externas en el uso de los recursos reasignados, entre otras.

En Chile la aplicación de esta política va más allá de sólo fijar un porcentaje de traspaso de remanentes. En primer lugar, los presupuestos aprobados de las instituciones públicas para el año siguiente, dentro del marco de la ley de presupuestos, quedan definidos antes de conocerse los ahorros del año en curso, es decir antes de diciembre, lo que dejaría un espacio de incertidumbre para el cálculo del ahorro generado. Además, la rigidez de la

tocándose la puerta porque conocen la amenaza de la sub ejecución. El presupuesto es poco flexible, entre tanto subtítulo y asignación específica, hay poco margen para innovar”.

regla fiscal no permite sobrepasar el nivel de los montos máximos en el año, por lo cual los recursos provenientes del ahorro tendrían que estar disponibles para el año subsiguiente (Von Gersdorff 2018).

Tomando en cuenta la salvedad mencionada, la implementación de un mecanismo de reasignación presupuestaria interanual que apunte a incentivar el ahorro, premiando así a los servicios que gestionaron mejor sus recursos es sin duda un avance para evitar una fiebre de gastos de fin de año, y en consecuencia reduciría los gastos que aporten menor calidad en el alcance de los objetivos estratégicos en este periodo del año. En términos potenciales, una política de reasignación interanual del 2% recomendada por la OCDE, hubiera producido un espacio de ahorro potencial²⁷ el 2018 de al menos M\$ 39.909.385 [CLP] para el subtítulo 22 y M\$ 3.083.480 [CLP] para el subtítulo 29 para el caso de las instituciones públicas que presentan estacionalidad en la concentración de gastos a fin de año, esto sin tomar en cuenta a aquellas instituciones que no presentan un comportamiento estacional. Estos ahorros podrían redestinarse a las instituciones eficientes que produjeron el ahorro y el Estado podría ganar en los intereses generados por mantener el dinero en caja de un año a otro (caso austriaco parte 6). Además, es necesario que una medida como esta venga acompañada de una política que permita mitigar incentivos perversos (costos de agencia) de las instituciones públicas de pedir más recursos de los necesarios a fin de obtener ahorros sin incurrir en procesos eficientes. No obstante, el análisis expuesto evidencia que gran parte de las instituciones públicas llegan con una cantidad considerable de remanentes al último trimestre del año. En esta misma línea, es importante tener en cuenta que colocar un techo de gasto porcentual a secas en el último periodo (4º trimestre o diciembre), podría entregar la señal de que este es sólo un problema de curvas en el gráfico y adelantaría probablemente la fiebre de gastos a periodos anteriores dada las restricciones en el último periodo.

Por otra parte, es relevante mencionar que el mejor uso de los recursos no sólo es una tarea que deba recaer en los jefes de servicio, puesto que, la fiebre de gastos de fin de año es un fenómeno estacional que se presenta transversalmente en los ciclos políticos de la mayoría de las instituciones públicas. Dado que en gran medida este fenómeno es

²⁷ Bajo el supuesto de que todas las instituciones públicas que presentan estacionalidad marcada de concentración de gastos a fin de años tengan al menos un 2% de gastos que puedan ahorrar.

estructural en la cultura de gastos de la organización, una propuesta de política de incentivos a los funcionarios públicos vía Programa de Mejoramiento de la Gestión (u otro mecanismo) que promueva el ahorro y evite esta fiebre a fin de año, podría generar no solamente incentivos al mejor uso de los recursos en el desarrollo de los procesos, sino que también generar incentivos a una mayor reflexión y fiscalización interna del aporte a la cadena de valor de las compras y transferencias hechas a fin de año, puesto que “quién mejor que el panadero conoce cuánta levadura y sal requiere la harina para fabricar el pan”.

6. Experiencias internacionales, el caso estadounidense y austriaco

Los economistas Liebman y Mahoney (2013) estudiaron el fenómeno de la calidad del gasto a fin de año en Estados Unidos tanto a nivel teórico como empírico. En dicho trabajo, los autores identifican un alto nivel de gastos en las adquisiciones de fin de año en los gasto de bienes y servicios, tecnologías de información (TI) y equipos. Los resultados del estudio presentan una menor concentración de gastos a fin de año en las adquisiciones de bienes y servicios dado que son necesarias para el uso corriente de las instituciones a diferencia del gasto en equipos y TI. Lo particularmente interesante del caso estadounidense es que ellos analizaron dos puntos: la calidad de las iniciativas originadas a partir del gasto de fin de año y el efecto de una política de reasignaciones interanual en una institución pública en específico.

Primeramente la calidad se definió como el valor del gasto en el tiempo por unidad monetaria $\left(Valor_t / Gasto_t\right)$, donde el tiempo estaba en semanas o meses y el valor se estimó en función de 3 variables principales en el desarrollo de cualquier proyecto: Alcance, Costo y Tiempo. Los indicadores de estas variables se midieron de 1 a 10^{28} , en base a la desviación de lo planificado en términos de presupuestos para evaluar el costo, y de programación para evaluar el tiempo. En cambio, el alcance fue evaluado por la

²⁸ Siendo 1 la peor calidad y 10 la mejor

performance desarrollada en base a la opinión de la jefatura de sistemas TI. Para llevar a cabo este análisis se recogió la información de la base de datos federal de EE.UU en adquisiciones TI, lo que permitió recoger un universo de datos de 686 proyectos TI evaluados en 130 billones de dólares y repartidos en 27 instituciones públicas. Los resultados indican que un 48,7% de las adquisiciones en TI que se generaron en la última semana del año de ejecución fiscal se encuentran en el rango 1 – 4 de calidad, en contraste con un 8,6% de los proyectos que no empezaron en la última semana del año y que se encontraron en el mismo rango.

El Departamento de Justicia de EE.UU (DOJ) presenta una diferencia importante en las reglas presupuestarias en relación al resto de las instituciones públicas, puesto que ellos tienen la autorización de reasignar remanentes de hasta el 4% de los recursos presupuestarios anuales en adquisiciones TI para usarlos sólo en ésta área durante 5 años. Los resultados de la aplicación de esta política son interesantes. El gasto en la última semana del año de ejecución fiscal en adquisiciones TI del DOJ representa sólo el 3,4% del gasto anual en comparación al 12,1% de las otras instituciones en el mismo tipo de gasto. Además, los gastos de adquisiciones que no son TI del DOJ muestran una concentración de gastos del 9,3% en la última semana, por lo que sí existe una tendencia a la concentración en esta institución pública, pero en el caso de los gastos TI es aplacada por la política de reasignación de remanentes presupuestarios.

En el caso austriaco, la “fiebre de diciembre” era un fenómeno usual que se presentaba año a año, según el diagnóstico de Steger 2018. Esto se debía, entre otras cosas, a una falta de flexibilidad en el uso de remanentes presupuestarios por parte de las instituciones públicas debida al efecto calendario por el vencimiento del presupuesto y de una cantidad no menor de ítems presupuestarios que hacían más rígido el gasto; por lo tanto, no siempre se creaba suficiente valor por dinero a final de año. Ante esto, en 2009 las autoridades económicas de Austria se abrieron a un mayor nivel de flexibilidad presupuestaria, permitiendo el ahorro de los remanentes, con uso exclusivo del sector ministerial que genera los fondos ahorrados a través de sus instituciones públicas, todo esto en acuerdo con el Ministerio de Hacienda Austriaco de no utilizar estos recursos con otros fines. Esta política de reasignación interanual permitió disminuir el efecto de la fiebre de

diciembre y generar año a año un importante nivel de ahorro que llegó a representar el 27,6% del gasto del gobierno central Austriaco en 2011²⁹. La existencia de este fondo de ahorros permitió dar cobertura a las demandas adicionales de recursos (no presupuestados) de los ministerios y al mismo tiempo dio paso al Ministerio de Hacienda Austriaco para ahorrar recursos debido al menor desembolso para este tipo de demandas, además de generar intereses con los montos ahorrados en beneficio del Estado.

Un punto en común entre el caso austriaco y el estadounidense, y que va más allá de las políticas de reasignaciones interanuales implementadas, es la claridad en el marco normativo entre la Dirección de Presupuestos y las instituciones públicas. Al igual que las personas, las instituciones públicas también responden a incentivos económicos, en este caso a incentivos presupuestarios, y las señales en este ámbito son fundamentales. Una señal de la Dirección de Presupuestos que apunte a un desmedro de los fondos reasignados generados por un mayor ahorro, generaría desincentivos al ahorro e incentivos a la política del “úselo o piérdalo”, provocando fenómenos como la fiebre de diciembre. Es por eso que una política presupuestaria que apunte a eliminar este fenómeno debe venir acompañada de reglas claras que permitan entregar las señales adecuadas.

²⁹ En el gasto del gobierno central se excluye la amortización de la deuda

7. Conclusiones

La fiebre de gastos de fin de año es un fenómeno arraigado en gran parte de las instituciones públicas³⁰, en unas más fuertemente que en otras. Este fenómeno responde en gran medida a un comportamiento estructural en el tiempo de las instituciones y no a los ciclos políticos. Según lo presentado, la presencia anual de las oscilaciones estacionales marcadas por los fuertes gastos de fin de año tienen un alcance del 65% en 197 instituciones estudiadas para el subtítulo 29, y del 93% en 197 instituciones para el subtítulo 22. Estas oscilaciones se hacen presentes de manera transversal a los gobiernos de distintas coaliciones políticas, logrando incluso describir una trayectoria habitual de los gastos anuales de un grupo de instituciones que evidencian este comportamiento, por lo que este tema debe ser debatido desde una mirada de Estado.

Por otra parte, la discusión de este fenómeno ha empezado a tomar fuerza en los últimos años en relación a la cuestionable calidad del gasto que se genera a fin de año. Sin embargo, es importante tener en cuenta que si bien es un tema relativamente “nuevo” en su estudio, la existencia de esta fiebre de gastos se encuentra implantada desde hace años en Chile.

Con respecto a los incentivos es importante tener claro que las señales tanto en economía como en otras áreas de estudios son fundamentales cuando existen asimetrías de información y este caso no es la excepción. Las instituciones públicas manejan mayor información de la matriz de costos de sus programas en comparación a la información que maneja la DIPRES, lo cual es lógico dado que ellas son las ejecutoras del programa. En consecuencia, esta asimetría de información abre un espacio de negociación relativa a recursos y necesidades entre DIPRES y el sector. Asimismo, en este escenario las Instituciones Públicas buscarán evitar reducciones en el presupuesto, mientras la DIPRES procurará maximizar la eficiencia asignativa de recursos en base a las necesidades detectadas. Si la señal de la DIPRES es percibir la ejecución presupuestaria como variable de éxito en el alcance de los objetivos estratégicos, se generarán efectos de fiebre de gastos

³⁰ Instituciones Públicas financiadas por la ley de presupuestos según el alcance del estudio

a fin de obtener mayores recursos en dicha negociación. Es necesario trabajar en un cambio de paradigma para avanzar en medidas de éxito más efectivas.

Según la experiencia internacional la implementación de un sistema de flexibilidad presupuestaria interanual ayudaría a mitigar gastos innecesarios a fin de año con el fin de cumplir con el 100% del presupuesto. Sin embargo, esta política presupuestaria debe venir reforzada con otras medidas, tales como mayores incentivos por parte de la función pública en el uso y fiscalización de los recursos utilizados; un mayor seguimiento por parte de los sectores de la DIPRES en la planificación de subtítulos que no comprometan gastos como el 22 y 29; mayor transparencia activa por medio de los canales de comunicación de la DIPRES. Como se mencionó anteriormente, la información de los análisis cuantitativos se hizo con la información disponible en la web. Sin embargo, el desarrollo de aplicativos interactivos ayudaría a mejorar la comprensión de complejos tecnicismos presupuestarios, y el abrir el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) permitiría una mejor fiscalización ciudadana por parte de la academia, investigadores, organismos de la sociedad civil, entre otros.

Finalmente, es importante que la concentración de gastos de fin de año, y por tanto la pérdida de eficiencia en la operatividad, no sea percibida como un mero problema de saltos en el gráfico de enero a diciembre. Sino por el contrario, como un problema de falta de incentivos al ahorro presupuestario, de fiscalización dentro y fuera del Estado y, por sobre todo, de alineación estratégica entre los recursos destinados, productos elaborados y resultados obtenidos en la administración pública. Dado que no solo es necesario hacer el bien y hacerlo bien, también se debe apuntar al bien, alcanzando lo que se propone. De este modo, la columna vertebral estatal compuesta por la política (valores y principios), la eficiencia (buen uso de los recursos) y la eficacia (alcance de los objetivos) debe caminar erguida en pos de un mayor bienestar social.

8. Bibliografía

- Blondal, Jon R, & Curristine, Teresa. 2004. “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2004/4.
- Campos, J. Edgardo. 2001, “What is Public Expenditure Management (PEM)?”. *Asian Development Bank*. Vol 2001/1.
- Cortez, Juan. 2008. Desestacionalización –X12 ARIMA- con Efecto Calendario Índice Supermercados. *Estudios Instituto Nacional de Estadísticas*. Vol. 12.
http://historico.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/estudios/estudioscnportadas/n12.pdf
- Crispi, Jaime, Alejandra Vega, Andrés Cooper, Juan Andrés Roesschmann. 2004. “Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo”. *Estudios de Finanzas Públicas Ministerio de Hacienda*. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21659_doc_pdf.pdf
- DIPRES 2018. Ejecución Presupuestaria 2009-2018. Dirección de Presupuestos DIPRES.
<http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>
- Gallardo, Mauricio & Rubio, Hernán 2009. Diagnóstico de estacionalidad con X-12-ARIMA. *Estudios Económicos Estadísticos Banco Central de Chile*. Vol. 76
- Guarda, P. 2018. Jeannette von Wolffersdorff: “En la Dipres históricamente se instaló una cultura de opacidad”. *La Tercera*, 19 de Marzo. <http://www.pulso.cl/economia-dinero/jeannette-von-wolffersdorff-la-dipres-historicamente-se-instalo-una-cultura-opacidad/>
- Hawkesworth, Ian, Oscar Huerta Melchor & Marc Robinson. 2013. “Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, médium-term budgeting, Budget flexibility”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12/3. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k44tpx5bl48>
- Informe de Comisión Modernización del Estado. 2017. *Un Estado para la ciudadanía*, Centro de Estudios Públicos CEP.
- Informe Final 667 Servicio de Salud Metropolitano Central 2016. Contraloría General de la República.
- Jeffrey B. Liebman & Neale Mahoney. 2013. "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement,". *American Economic Review*, vol 107(11). DOI: 10.3386/w19481

Kaplan, Robert S. & David P. Norton. 1996. “The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action”, Harvard Business School Press.

Medina, Fernando. 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL Estudios estadísticos y prospectivos. Vol. 9

Mora, José. 2017. *La fiebre de diciembre 2*. Observatorio de Gasto Fiscal.
<https://observatoriofiscal.cl/Blog/2017/05/la-fiebre-de-diciembre-2/>

Leiva, L & Matus, J. 2017. Cuestionan ejecución de más de \$ 30 mil millones en siete servicios de salud. *La Tercera*, 09 de noviembre. <https://www.latercera.com/noticia/cuestionan-ejecucion-mas-30-mil-millones-siete-servicios-salud/>

Lienert, I., & G, Ljungman. 2009. Carry Over of budget Authority, Technical Guidance Note, IMF Fiscal Affairs Department, <https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-8.pdf>

Steger, Gerard. 2018. “Elaboración de presupuesto por resultado: lecciones de la reforma presupuestaria austriaca”. *Un Estado para la ciudadanía*, 489-532.

Vammalle, Camila & Ana Maria Ruiz Rivadeneira. 2017, “Budgeting in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2016/3. DOI: <http://doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>

Von Gersdorff, Herman. 2018. “El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma”. *Un Estado para la ciudadanía*, 533-574.