

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y “FIEBRE DE DICIEMBRE” EN EL SECTOR PÚBLICO: ¿PODEMOS MEJORARLO?

BUDGET EXECUTION AND “DECEMBER FEVER” IN THE PUBLIC SECTOR: CAN WE IMPROVE IT?

Miguel Ángel Cornejo Rallo*

Resumen

Una de las características de la ejecución presupuestaria de los organismos públicos es que concentran el gasto en diciembre. Como existe preocupación de que la “fiebre de diciembre” implique un gasto ineficiente, inadecuado o incorrecto, se han buscado fórmulas para enfrentarlo. En 2019, a través del mecanismo de incentivos remuneracionales, se estableció un indicador destinado a disminuir el nivel de gasto de diciembre, solicitándole a los organismos públicos que se establecieran metas. Los resultados del estudio muestran que dicha herramienta produjo resultados mixtos. Si bien la mayoría de los organismos alcanzaron las metas establecidas hay dos observaciones. La primera es que las metas se fijaron en rangos alcanzables y con mínimos riesgos de incumplimiento. Esto da cuenta de prácticas de *gaming* debido, esencialmente, a que el indicador no fijó parámetros para el establecimiento de las metas como los niveles históricos de ejecución. La segunda es que el indicador, al no incluir ningún parámetro para el nivel de gasto en los meses anteriores a diciembre permitió que, más que lograr una adecuada ejecución presupuestaria durante el año, los organismos traspasaran el mayor gasto de diciembre al mes de noviembre. El indicador permitió disminuir la “fiebre de diciembre”, pero aumentó la de noviembre.

Palabras clave: Presupuesto público, Ejecución presupuestaria, fiebre de diciembre, metas

Abstract

One of the characteristics of the budget execution of public agencies is that they concentrate spending in December. As there is concern that the "December fever" implies inefficient, inadequate or incorrect spending, formulas have been sought to deal with it. In 2019, through the mechanism of remunerational incentives, an indicator was established to reduce the level of spending in December, asking public agencies to set goals. The results of the study show that this tool produced mixed results. Although most of the organisms reached the established goals, there are two observations. The first is that the goals were set within achievable ranges and with minimal risks of non-compliance. This accounts for gaming practices, essentially because the indicator did not set parameters for setting goals such as historical levels of execution. The second is that the indicator, by not including any parameter for the level of spending in the months prior to December, allowed that, rather than achieving an adequate budget execution during the year, the agencies transferred the higher spending from December to the month of November. The indicator allowed the “December fever” to decrease, but that of November increased.

Keywords: Public budget, budget execution, December fever, goals

Recibido: 19 de mayo de 2022 / Aceptado: 30 de septiembre de 2022

* Administrador Público y Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile, Santiago, Chile, - correo: mcornejo@uchile.cl, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4132-9198>

1 Introducción

Una de las características de la ejecución presupuestaria de los organismos del Gobierno Central en Chile es la concentración del gasto en diciembre (Rodríguez y Berner, 2020), fenómeno conocido como la “fiebre de diciembre” (Arancibia, 2020; Mora, 2017)

Para intentar corregir la “fiebre de diciembre”, en 2019 y 2020, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) estableció a los organismos públicos, a través del Programa Marco, un indicador respecto del porcentaje máximo a devengar en el mes de diciembre con respecto al gasto total del año.

Esta experiencia de intentar mejorar la ejecución presupuestaria a través de metas no ha sido objeto de análisis y evaluación. Los resultados publicados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2020) señalan que en el año 2019 un número relevante de organismos cumplió con la meta establecida respecto del porcentaje de ejecución del gasto en diciembre. De las 164 instituciones que comprometieron resultados, solamente 24 de ellas no cumplieron, lo que equivale al 14% del total. Sin embargo, pueden plantearse una serie de preguntas respecto del indicador, su diseño, sus resultados, así como de sus efectos no esperados. La primera, y más obvia, es si logro o no su cometido de “disminuir la fiebre de diciembre”. La segunda, es si la herramienta generó otros efectos no esperados como, por ejemplo, “aumentar la fiebre de noviembre”. Otra pregunta más general, es si políticas como estas logran mejorar la ejecución presupuestaria de los organismos, y con ello, la eficiencia y eficacia del gasto público.

El propósito central de esta investigación es evaluar los efectos de la aplicación de metas para controlar el nivel de gasto en diciembre, con respecto al gasto total del año. También se espera avanzar en la discusión de cómo mejorar la gestión presupuestaria de los organismos públicos y si las herramientas que se están utilizando son las mejores.

Las complejidades de la ejecución presupuestaria

En el ciclo presupuestario es posible identificar cuatro etapas fundamentales: (1) la formulación del presupuesto, (2) la discusión y aprobación de este, (3) la ejecución presupuestaria, y finalmente, (4) un proceso de evaluación (Swain y Reed, 2015; Mikesell, 2014; Lee et al, 2013; Shapiro, 2002)

A pesar de la importancia que tiene la etapa de la “ejecución presupuestaria” esta ha recibido menos atención e investigación que otras fases del ciclo como la formulación (Raudla y Douglas, 2021; Hackbart y Ramsey, 1999)

La ejecución empieza cuando los organismos públicos inician los procesos de gasto como las compras, las transferencias o los pagos de remuneraciones, entre otros. Para cubrir sus gastos deben recaudar los ingresos correspondientes. Cuando los organismos no tienen fuentes directas de ingresos, como pueden ser los ingresos de operación, normalmente, reciben fondos desde el nivel central según el presupuesto que tienen autorizado para el periodo.

Durante el año se van evaluando los niveles de ejecución, y en caso de ser necesario, se introducen las modificaciones que sean necesarias (Tommasi, 2013)

Debido a la complejidad del proceso de ejecución presupuestaria se necesitan de diversas acciones para su efectividad (OCDE, 2015; Hackbart y Ramsey, 1999) Primero, se requiere planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto. Ello implica que los organismos deben ejecutar los recursos que les son autorizados bajo la supervisión de la correspondiente secretaria o ministerio y de la autoridad presupuestaria central (Allen y Krause, 2013; Schick, 2001); segundo, implica la necesidad de controlar y supervisar los flujos de efectivo y los desembolsos de caja, que normalmente son realizados a través de cuentas únicas del tesoro que centralizan la administración de fondos (Fainboim et al, 2015) Tercero, requiere que se permita cierta flexibilidad, dentro del marco legal que regula la gestión presupuestaria y lo que disponga la propia ley de presupuestos (Raudla y Douglas, 2021; Lienert, 2013). Esto puede implicar flexibilidad intranual (en el mismo año), interanual (entre años) intra o interinstitucional (dentro de los organismos o entre organismos) y dentro de materias de gasto o entre materias de gasto. Finalmente, es relevante una adecuada información y rendición de los resultados de la ejecución presupuestaria (Tommasi, 2013).

A pesar de los diseños institucionales que pueden establecerse para una adecuada ejecución presupuestaria este proceso no está exento de dificultades y problemas. Una de las disfuncionalidades más comunes de la ejecución presupuestaria es la tendencia de los organismos públicos de concentrar el gasto en el último periodo del año (McCue et al, 2021). Este fenómeno tiene diversas denominaciones. Una de las más coloquiales es la llamada “fiebre de diciembre” (Eichenauer, 2017) En Canadá, donde el año fiscal termina en marzo, a este periodo de mayor gasto se le conoce como “*march madness*” o locura de marzo (Khalil et al, 2019) Una denominación más genérica para el fenómeno es “*Year-End Spending Spikes*” (YESS) o picos de gasto de fin de año (McCue et al, 2021; Baumann, 2019; Liebman y Mahoney, 2017; Douglas y Franklin, 2006)

La preocupación de autoridades, expertos y ciudadanos es que esta concentración del gasto esté asociada a ineficiencias o despilfarros. Ejemplo de ello es que los organismos adquieran activos, bienes o servicios a precios más altos, o que sean innecesarios o de baja prioridad solo para gastar todo el presupuesto autorizado (Hyndman et al, 2007). Al respecto, las investigaciones previas muestran que, por ejemplo, la calidad de los proyectos de tecnología de información tienen una probabilidad mayor de tener una baja calidad si son adquiridos en el último periodo del ejercicio presupuestario (Liebman y Mahoney, 2017)

¿Qué podría explicar esta disfuncionalidad? Hay varias hipótesis que intentan explicar porque se produce la “fiebre de diciembre” desde la perspectiva teórica del agente - principal (McCue et al, 2021; Lane, 2005; Moe, 1998; Albi et al, 1995). Bajo este esquema se entiende que el proceso presupuestario tiene una naturaleza secuencial y repetitiva. Todos los años se cumple el ciclo presupuestario. Para ello existen reglas, roles y procedimientos que se repiten cada año, donde el presupuesto se resuelve a partir de un proceso de negociación que tiene

como referencia el comportamiento de los actores durante la ejecución, y que puede caracterizarse como un juego repetitivo, de cuyas reglas y pautas de comportamiento los participantes pueden aprender a maximizar su beneficio (Cornejo, 2021a; Marcel et al, 2013). Entonces, una de las hipótesis que explica la “fiebre de diciembre” pone énfasis en que los directivos públicos intentan “ahorrar” parte del presupuesto de manera precautoria frente a las posibles modificaciones que pueden introducirse durante el periodo. Cuando ello no ocurre, y por tanto hay saldos disponibles de recursos al final, los directivos aceleran el gasto produciendo la concentración de éste a fines del año (Liebman y Mahoney, 2017) Esta hipótesis parte de la premisa de que los recursos del periodo no pueden traspasarse al siguiente, lo que se conoce como “*carry-over*” o autorización de traspaso (Tommasi, 2013; Lienert y Ljungman, 2009) La implicancia directa de esta condición o regla es la generación de un incentivo del tipo “úsalo o piérdelo” (*use it or lose it*) (Khalil et al, 2019) donde los directivos preferirán gastar todo el presupuesto autorizado, aún de manera concentrada al final del periodo o aún en gastos menos eficientes, antes de perder la autorización de gasto. Para describir esta conducta, Zapico (1991: 351) señala que “*el consumo con urgencia de todo el crédito autorizado todavía disponible al final del ejercicio, independiente de su necesidad o posibilidad de realizarlo apropiadamente en los últimos días del año, es un estilo de decisión disfuncional basado en expectativas sobre las reacciones de otros participantes en el proceso presupuestario.*” Con otros participantes el autor se refiere, esencialmente, a la autoridad presupuestaria central, aunque en sistemas parlamentarios un rol de control también es ejercido por los comités parlamentarios, al igual que en Estados Unidos (Allen y Krause, 2013)

Otra hipótesis explicativa pone énfasis en la conducta de los directivos y funcionarios, planteando que existiría una “procrastinación” o tendencia a retrasar acciones relevantes en desmedro de otras menos importantes en el ejercicio de la ejecución presupuestaria (Baumann, 2019) Bajo esta perspectiva, los directivos pueden “postergar” las acciones asociadas a la ejecución presupuestaria porque la evaluación sobre la gestión presupuestaria se realiza respecto de todo el periodo para el cual se asignaron los recursos, lo que normalmente corresponde a un año (sea calendario o móvil), pudiendo entonces concentrar el gasto al final del mismo sin que ello tenga mayores consecuencias para la gestión del organismo o para los propios funcionarios. Nuevamente, los incentivos pueden estar dados por las reglas de traspaso (*carry-over*) o por el posible castigo en las asignaciones posteriores debido a una baja ejecución presupuestaria. Si los directivos observan que, cuando no han ejecutado todo el presupuesto que les asignaron, serán penalizados con una menor asignación presupuestaria en periodos siguientes, les están diciendo “úsalo o piérdelo”. Zapico (1996: 114) lo describe así: “*Los funcionarios de presupuesto, al valorar las solicitudes de crédito, generalmente consideran como una medida de éxito lo que se entiende por «capacidad de gestión» como sinónimo de capacidad de gasto: consumo del presupuesto autorizado en el ejercicio. Los servicios que no hayan alcanzado un nivel próximo al cien por cien de la*

ejecución del presupuesto son probablemente «penalizados» de manera implícita con una reducción en la asignación presupuestaria del ejercicio siguiente, o no recompensados con la participación proporcional de aumento de créditos que pudiera aplicarse según el contexto económico.” Al igual que en la hipótesis anterior, la autoridad presupuestaria central ocupa un papel preponderante en el establecimiento de la estructura de incentivos con los que se negocia el presupuesto, tanto en el proceso de formulación, como en el de ejecución (Cornejo, 2021a)

En síntesis, la ejecución presupuestaria es un proceso complejo que enfrenta disfuncionalidades, dentro de las cuales, una de las más relevantes dice relación con la concentración de los gastos en las últimas etapas del periodo fiscal.

La ejecución presupuestaria en Chile y las metas para disminuir la “fiebre de diciembre”

El presupuesto de los organismos públicos en Chile es, esencialmente, un presupuesto de “línea”, es decir, regula los objetos de gasto como las remuneraciones, los bienes y servicios de consumo, las transferencias y las inversiones (Von Gersdorff, 2018) Estas líneas se ordenan en Subtítulos de ingresos y gastos, según la clasificación por objeto o naturaleza. Estos a su vez se dividen en ítems y estos en asignaciones (Cornejo, 2006) El presupuesto de un organismo está contenido en una ficha presupuestaria donde además de identificar los ingresos y gastos autorizados para el periodo, es posible identificar las glosas (Cornejo, 2021b)

En Chile, el ejercicio presupuestario coincide con el año calendario (Von Gersdorff, 2018; Vammalle y Ruiz, 2016; DIPRES, 2005). La formulación del presupuesto debe realizarse en el año anterior y la Ley de Presupuestos del Sector Público debe quedar totalmente tramitada antes del primero de diciembre (Pallavicini, 2015). Durante el último mes del año deben realizarse varios procesos que son fundamentales para la ejecución posterior. El primero de ellos es que la DIPRES debe dictar las normas para la ejecución presupuestaria. Entre las más importantes se encuentran los decretos que autorizan a la Tesorería General de la República a traspasar los fondos autorizados en el presupuesto desde la Partida Tesoro Público a las distintas entidades, lo que se realiza a través del Aporte Fiscal y el decreto que regula las modificaciones que se podrán efectuar a los presupuestos durante el ejercicio.

El segundo proceso relevante es preparar el Programa de Ejecución Presupuestaria. Esta herramienta está consagrada en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, donde se señala que, en el mes de diciembre del año anterior a la vigencia de la ley, la DIPRES propondrá al Ministro de Hacienda un programa de ejecución del presupuesto, mensualizado. En términos operativos, la DIPRES solicita a los ministerios y servicios una propuesta de Programa de Ejecución Presupuestaria mensual para el año respectivo, sobre la que se elabora el programa definitivo. Esto constituye la base para confeccionar los Programas de Caja mensuales para cada organismo. Esta Programa de Caja Mensual es una

especificación del nivel de Aporte Fiscal Libre autorizado para ser transferido a los organismos conforme al nivel de gastos programado para cada mes (Marcel, 2002). Normalmente, se diferencia el Aporte Fiscal Libre para las remuneraciones y para el resto de los subtítulos de gasto contemplados en el presupuesto de la institución. La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado señala que los organismos podrán efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja Mensual.

Dos consideraciones son importantes respecto de lo anterior. La primera hace referencia al mecanismo de traspaso fondos. En Chile, la recaudación de los fondos públicos se efectúa a través de la Cuenta Única Fiscal, que es una cuenta corriente abierta en el Banco del Estado de Chile, formada por la cuenta principal y las subsidiarias. La cuenta principal, mantenida por la Tesorería General de la República, se destina al ingreso de las recaudaciones y al egreso de los giros globales. Estos últimos deben depositarse en las cuentas subsidiarias pertenecientes a los respectivos servicios (Marcel, 2002). La segunda se refiere a las diferencias que pueden producirse entre lo programado y entre lo efectivamente devengado. Para ello, se dispone que las adecuaciones y actualizaciones que sean necesarias incorporar durante el año al Programa de Ejecución Presupuestaria, deberán ser remitidas por los Servicios a la DIPRES en un plazo definido, dentro del mes en ejecución.

Diversos estudios han analizado el comportamiento de la ejecución presupuestaria de los organismos públicos chilenos. Rodríguez y Berner (2020) establecieron que, para el periodo 2010 – 2018, la ejecución presenta un patrón regular: una ejecución lenta en enero y febrero; una ejecución promedio y relativamente pareja entre marzo y noviembre y una ejecución muy acelerada en diciembre, en torno al 14% del gasto, lo que es un porcentaje significativo si se compara con la ejecución lineal del gasto en el año (8,3% de ejecución mensual) Von Gersdorff (2018) señala que en diciembre se gasta el doble y hasta el triple de lo que sería la ejecución lineal. Aninat y Razmilic (2017) enfatizan que existiría una obsesión por ejecutar todos los recursos asignados.

La concentración del gasto en diciembre contrasta especialmente con la baja ejecución en los meses de enero y febrero, que usualmente no supera el 7% mensual. La ejecución en diciembre es en promedio 1,8 veces la ejecución del resto de los meses, y 2,1 veces la ejecución de febrero, que es el mes más lento (Rodríguez y Berner, 2020)

Otro estudio mostró que las concentraciones de gastos se hacen presentes en distintas magnitudes dependiendo de la naturaleza de estos. Los subtítulos 29 Adquisición de Activos No Financieros y 22 Bienes y Servicios de Consumo son los que presentan los mayores niveles de concentración (Arancibia, 2020) Otros subtítulos de gasto, como el 21 Gastos en Personal tienen una ejecución mucho más pareja durante el año, concentrando en torno al 10% de su ejecución en diciembre (Rodríguez y Berner, 2020). Esto se explicaría por la características más rígidas o inerciales de este último tipo de gasto, versus la naturaleza más programable de los subtítulos 22 y 29.

¿Qué explicaría la “fiebre de diciembre” en los organismos públicos chilenos? En concordancia con lo señalado en la teoría, Marcel (2002, 1993) propone que, debido a que no existe un mecanismo que permita traspasar recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente de un modo predecible para las instituciones públicas (*carry-over*), el sistema chileno adolece de la conocida presión para gastar todos sus recursos al término del año fiscal (*use it or lose it*).

Martínez (2017), por su parte, plantea que el nivel de ejecución financiera es muy importante al momento de evaluar, por parte de la DIPRES, la asignación de recursos para los periodos siguientes. Ello se debería a que los recursos presupuestarios tienen un alto costo de oportunidad, y por tanto es complejo asignarlos a organismos que en periodos anteriores no han sido capaces de utilizarlos. Un porcentaje bajo de ejecución es comúnmente visto como una razón para disminuir el presupuesto del siguiente año (Von Gersdorff, 2018) y la práctica histórica por parte de DIPRES ha sido “castigar” el ahorro (Comisión de Gasto Público, 2021)

Otro factor que incide en la concentración viene dado por el atraso que pudiere producirse en el traspaso de fondos por parte de la DIPRES a los organismos hasta los últimos meses del año (Rodríguez y Berner, 2020). Esto sería más relevante en los Servicios que se financian de manera importante a través del aporte fiscal que se transfiere desde el Tesoro Público, y que dependen entonces de la capacidad de recaudación que presenta el Fisco. Para estos organismos la ejecución presupuestaria estaría fuertemente determinada por la autorización de los programas de caja por parte de la DIPRES y no tanto por sus propias decisiones y acciones de ejecución.

Se han propuesto diversos mecanismos para tratar de disminuir la concentración del gasto. Uno de ellos pone énfasis en generar incentivos para que los directivos y funcionarios ahorren recursos presupuestarios una vez cumplidas las metas programáticas y que dichos ahorros puedan traspasarse a periodos presupuestarios siguientes y ser utilizados en materias que beneficien al organismo como la renovación del mobiliario, del equipamiento computacional o el mejoramiento de las condiciones laborales (Comisión de Gasto Público, 2021; Von Gersdorff, 2018; Aninat y Razmilic, 2017) Otro mecanismo propuesto apunta directamente a la “fiebre de diciembre” y dice relación con restringir normativamente la concentración en diciembre del gasto del subtítulo 22 incorporando un indicador, por organismo, que mida el porcentaje del gasto que es ejecutado en diciembre en dicho subtítulo, respecto del total del gasto del mismo, estableciendo metas asociadas a la realidad de cada organismo, considerando, por ejemplo, como un punto de partida los promedios históricos de los últimos años (Rodríguez y Berner, 2020)

En este contexto, y para tratar de disminuir la “fiebre de diciembre”, a contar del año 2019 la DIPRES utilizó el mecanismo de incentivo remuneracional consagrado en la Ley N°19.553 y su herramienta “Programa de Mejoramiento de la Gestión” o PMG (Hawkesworth et al, 2012; Cornejo, 2009) Mediante el Decreto N°324 de 2018, emitido por el Ministerio de

Hacienda, se aprobó el programa marco de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) para el año 2019. Este incluyó un indicador denominado [Ejecución de los gastos en diciembre respecto del gasto total ejecutado] cuyo objetivo era mejorar la eficacia y eficiencia en el gasto público. La fórmula de cálculo del indicador incluyó los gastos ejecutados en el mes de diciembre del año t divididos por el total de gastos ejecutados en el año t, multiplicado por 100. Bajo estos parámetros los organismos públicos debían definir una meta de ejecución del gasto para el mes de diciembre de 2019. El objetivo de este estudio es analizar y evaluar la aplicación de este indicador. ¿Qué efectos tuvo sobre la ejecución presupuestaria?, ¿logró realmente disminuir la “fiebre de diciembre” y mejorar la ejecución presupuestaria?

2. Metodología

Para evaluar el impacto del indicador en la ejecución presupuestaria se analizó la información disponible en el sitio web de la DIPRES respecto de las metas autoestablecidas por los organismos para los años 2019 y 2020. Se incluyó también el dato del nivel efectivo de ejecución del gasto en diciembre de 2019 informado en dicho reporte.

Del total de organismos que comprometieron el indicador, esto es 164, fue posible disponer de datos cuantitativos para 124 organismos públicos. En otros 27 casos el reporte indica MIDE, lo que significa que debían “medir correctamente” el indicador y no establecer una meta cuantitativa, por lo que no fueron considerados en el análisis (DIPRES, 2020).

Además, y para evaluar los efectos de una posible disminución del gasto en diciembre producto del establecimiento de metas, se analizó para el mismo conjunto de organismos (124), cuando fue posible, la información del nivel de ejecución presupuestaria de los Programas 01 de los meses de noviembre, tanto de 2019 como de 2018, con los reportes disponibles en el sitio web de la DIPRES. Esto con el propósito de evaluar si las esperadas disminuciones del gasto en diciembre se traspasaron al mes de noviembre o al resto del año. Para determinar esto se analiza si se produjeron cambios en los niveles de ejecución del mes de noviembre respecto del mismo mes del año anterior (2018), en que no existía el indicador y no había metas de ejecución para diciembre.

3. Resultados

Del análisis de los 124 organismos públicos se determinó que el mayor número de ellos (78%) fijó una meta en el rango del 11 al 20%, otros 13 (10,4%) fijaron metas en el rango entre 0 y 10% y otro número similar fijó metas en el rango entre 21 y 30%. Solo un organismo se fijó la meta en un porcentaje superior al 30% (ver Tabla N°1).

Tabla N° 1 Rango de metas (en %) fijadas por los organismos públicos

Rango de metas (%)	N° de organismos
0 a 10%	13 (10,4%)
11% a 20%	97 (78,2%)
21% a 30%	13 (10,4%)
31% o más	1 (0,8%)
Total	124 (100%)

Fuente: elaboración propia

En promedio, los organismos fijaron para el año 2019, una meta de 15,5% del presupuesto para gastar en el mes de diciembre. Este es un valor mayor que el promedio identificado en estudios previos para el periodo 2010 – 2018 (Rodríguez y Berner, 2020) y es 0,8 puntos más alto que el promedio de la ejecución presupuestaria del mes de diciembre del año 2018, que fue de un 14,7% (ver Tabla N°2). Este es un primer resultado relevante, en cuanto evidenciaría que los organismos se fijaron metas claramente alcanzables y con bajo riesgo respecto de los incentivos a percibir, fenómeno conocido como “*gaming*” (Comisión Gasto Público, 2021), por lo que es discutible el incentivo que pudiere haber introducido en los directivos respecto de mejorar el nivel de ejecución presupuestaria.

Tabla N°2 Ejecución presupuestaria en diciembre: metas y resultados

	Efectivo diciembre 2018	Metas diciembre 2019	Efectivo diciembre 2019	Metas diciembre 2020
Organismos	122*	124	124	102**
Promedio	14,7	15,5	13,4	15,6
Mediana	14	15	13	15
Desviación Estándar	5,63	4,22	5,37	4,91

* 2 organismos no fueron considerados en el año 2018 ya que presentan una disminución del presupuesto devengado acumulado en diciembre respecto del acumulado en noviembre, lo que produce una variación negativa

** 22 organismos cambiaron de establecer meta (en %) a medición correcta (MIDE)

Fuente: elaboración propia

En términos de resultados, los organismos lograron, en promedio, una ejecución del 13,4% del presupuesto en el mes de diciembre de 2019, lo que evidencia una disminución de 2,1 puntos respecto del promedio de metas y 1,3 puntos respecto de la ejecución promedio en

2018 (ver Tabla N°2). Esto muestra que, efectivamente, los organismos realizaron un esfuerzo por disminuir el porcentaje de ejecución presupuestaria en diciembre (disminuir la “fiebre”) y que este esfuerzo permitió alcanzar las metas fijadas para ese año, e incluso mejorar los niveles de ejecución respecto del año anterior en el mismo mes, no siendo eso si un gran avance respecto de los niveles detectados en periodos anteriores (Rodríguez y Berner, 2020)

Otro resultado que parece relevante es el promedio de metas para el año 2020. Los datos evidencian que 102 organismos establecieron, en promedio, una meta de 15,6%, lo que es casi similar a la establecida para 2019 (15,5%), y 0,9 puntos más que la ejecución promedio lograda en 2018 (14,7) De acuerdo con DIPRES (2020), los organismos fijan sus metas entre los meses de septiembre y diciembre. En ese periodo no pueden conocer el nivel de ejecución presupuestaria del mes de diciembre, por lo que se entiende que, para reducir el riesgo de no cumplir la meta, fijan un valor alto, que da más certeza de ser alcanzado. Esta lógica aplica bien para las metas de 2019, pero no para el año 2020, cuando ya era conocido el nivel de ejecución de diciembre del año 2018. En ausencia de parámetros para fijar las metas, pareciera, entonces, que se está en presencia de una lógica de “*gaming*” (Comisión Gasto Público, 2021)

Finalmente, para evaluar cómo se distribuyó la menor ejecución presupuestaria lograda en el mes de diciembre, se analizó el nivel de ejecución en el mes de noviembre de 2019 y se comparó con la ejecución promedio del mismo mes, pero del año 2018 (ver Tabla N°3)

Los resultados evidencian una ejecución promedio de 9,6% en noviembre de 2019 y una de 7,6 en 2018, por lo que se estima que la disminución del gasto promedio en diciembre de 2019 se traspasó, casi íntegramente, al mes de noviembre. Este es un tercer resultado relevante, ya que evidenciaría que, si bien el indicador logró disminuir un poco la “fiebre de diciembre”, esto se hizo a costa de aumentar la “fiebre de noviembre” y no necesariamente de mejorar la ejecución presupuestaria.

Tabla N°3 Ejecución presupuestaria en noviembre: metas y porcentajes

	Efectivo noviembre 2019	Efectivo noviembre 2018
Organismos	124	122*
Promedio	9,6	7,6
Mediana	8,7	7,3
Desviación Estándar	5,89	2,37

* 2 organismos no fueron considerados en el año 2018 ya que presentan una disminución del presupuesto devengado acumulado en diciembre respecto del acumulado en noviembre, lo que produce una variación negativa

Fuente: elaboración propia

4. Conclusiones

Una de las características de la ejecución presupuestaria de los organismos del Gobierno Central en Chile es que concentran el gasto en diciembre. Este es un fenómeno que se da no solo en el país, sino que en otras Administraciones Públicas del mundo.

Como existe preocupación de que la “fiebre de diciembre” implique un gasto ineficiente, inadecuado o incorrecto, se han buscado fórmulas para enfrentarlo. Así, en el año 2019, a través del mecanismo de incentivos remuneracionales se estableció un indicador destinado a disminuir el nivel de gasto de diciembre, solicitándole a los organismos públicos que establecieran metas de gasto para dicho mes, de modo de mejorar la ejecución presupuestaria. Los resultados del estudio muestran que dicha herramienta produjo resultados mixtos. Si bien la mayoría de los organismos alcanzaron las metas establecidas (solo un 14% no lo logró en 2019) hay varias observaciones al proceso. La primera es que las metas se fijaron en rangos alcanzables y con mínimos riesgos de incumplimiento. Esto da cuenta de prácticas de *gaming* debido, esencialmente, a que el indicador no fijó parámetros para el establecimiento de las metas, como, por ejemplo, los niveles históricos de ejecución presupuestaria.

La segunda es que el indicador, al no incluir ningún parámetro para el nivel de gasto en los meses anteriores a diciembre permitió que, más que lograr una adecuada ejecución presupuestaria durante el año, los organismos traspasaran el mayor gasto de diciembre al mes de noviembre. Permitted disminuir la “fiebre de diciembre”, pero aumentó la “fiebre de noviembre”.

El indicador del gasto en diciembre estuvo vigente en el sistema de incentivos los años 2019 y 2020. Para el 2021 se fijó un nuevo indicador, más complejo, que pareciera intenta subsanar

los problemas del mecanismo previo. Primero, se focaliza en evitar la concentración de algunos gastos como son el Subtítulo 22 y el 29 que, como ya se señaló, son los que presentan mayores niveles de concentración en los últimos periodos del año. Lo segundo, es que amplía el rango de tiempo de aplicación del indicador al segundo semestre del año y no enfatiza solamente el mes de diciembre. Así el indicador incluye los gastos ejecutados en los subtítulos 22 y 29 en el segundo semestre más los gastos ejecutados en el cuarto trimestre y el gasto ejecutado en el mes de diciembre. De esta manera se evita el simple traspaso del gasto desde diciembre a noviembre y se espera “suavizar” la ejecución de estos subtítulos, al menos a contar del segundo semestre del año.

No obstante todo esto, los resultados de la investigación muestran que introducir cambios y mejoras en la ejecución presupuestaria a través de indicadores, metas e incentivos es más complejo de lo que pareciera a simple vista y debe estarse permanentemente evaluando si el esquema realmente funciona. En el mediano plazo debiera verificarse la aplicación de este nuevo indicador e ir introduciendo correcciones que permitan efectivamente mejorar la ejecución presupuestaria a través de este mecanismo.

Finalmente, parece necesario abrir la discusión respecto de otras herramientas destinadas a introducir perfeccionamientos al proceso presupuestario y específicamente, la ejecución, como son aquellas que dicen relación con modificar las reglas de “*carry-over*” e incentivar el ahorro en los organismos públicos.

Referencias

- Albi, E., González, J. y López, C. (1995). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel, España.
- Allen, R., Hemming, R. y Potter, B. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Allen, R. y Krause, P. (2013). *The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies*. En R. Allen, R. Hemming y B. Potter (eds.) *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Aninat, I. y Razmilic, S. (2017). Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado. Centro de Estudios Públicos, Chile. https://www.cepchile.cl/wpcontent/uploads/2022/09/un_estado_para_la_ciudadania_cep.pdf
- Arancibia, R. (2020). Fiebre de gastos de fin de año: un fenómeno estacional en el Estado de Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (76), 145-180. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/01/076-06-ABustos.pdf>
- Baumann, S. (2019). Putting It Off for Later: Procrastination and End of Fiscal Year Spending Spikes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 121 (2).
- Comisión del Gasto Público (2021). Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria. Informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público, Chile.

- Cornejo, M. A. (2006). Las clasificaciones del presupuesto del Sector Público chileno. Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP, Universidad de Chile. https://www.bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay?vid=56UDC_INST:56UDC_INST&tab=Everything&docid=alma991004728079703936&lang=es&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine&query=lds11,exact,libro&sortby=rank&offset=0
- Cornejo, M. A. (2009). Gestión pública, incentivos y remuneraciones en Chile. *Tékhné - Revista de Estudios Politécnicos*, 7 (11).
- Cornejo, M. A. (2021a). Controlando al “Burócrata Maximizador del Presupuesto”: La vigencia de Niskanen a 50 años de su obra. *Revista Gobierno y Administración Pública* N°2, 77-87. <https://doi.org/10.29393/GP2-5CBMC10005>
- Cornejo, M. A. (2021b). Herramientas para el análisis de la Ley de Presupuestos del Sector Público. *Revista Chilena de la Administración del Estado* N°5, 67-98. <https://doi.org/10.57211/revista.v5i05.87>
- Dirección de Presupuestos (2005). El proceso presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/8323/El%20Proceso%20Presupuestario.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20proceso%20presupuestario%20en%20Chile%20incluye%20cuatro%20etapas%20fundamentales%3A%20Formulaci%C3%B3n,en%20cada%20una%20de%20ellas4.>
- Douglas, J. y Franklin, A. (2006). Putting the brakes on the rush to spend down end-of-year balance: carryover money in Oklahoma State Agencies. *Public Budgeting and Finance*, 26 (3), 46-64. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00854.x>
- Eichenauer, V. Z. (2017). December fever in public finance. 10th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, Berna, Suiza. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2016/12/PEIO10_paper_89.pdf
- Fainboim, I., Manoel, C. y Vargas, J. (2015). Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente. En C. Pimenta y M. Pessoa (eds.) *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hackbart, M. y Ramsey, J. (1999). Managing public resources: budget execution. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 11 (2).
- Hawkesworth, I., Huerta, O. y Robinson, M. (2012). Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility. *OECD Journal on Budgeting*, 3. <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k44tpx5bl48>
- Hyndman, N., Jones, R. y Pendlebury, M. (2007). An exploratory study of annuality in the UK Public Sector: Plus ça Change, Plus C’est la Mêmes Chose. *Financial Accountability and Management*, 23 (2), 215-237. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00426.x>
- Khalil, F., Kim, D. y Lawarree, J. (2019). Use it or lose it. *Journal of Public Economic Theory*, 21 (6), 991-1016. <https://doi.org/10.1111/jpet.12391>
- Lahera, E. (1993). Cómo mejorar la gestión pública. CIEPLAN - FLACSO, Chile.
- Lane, J. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal – Agent Perspective*. Routledge.

- Lee Jr., R.; Johnson, R. y Joyce, P (2013). *Public Budgeting Systems*. Jones and Bartlett Publishers.
- Liebman, J. y Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from Federal Procurement. *American Economic Review*, 107 (11), 3510-3549. <https://doi.org/10.1257/aer.20131296>
- Lienert, I. (2013). The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems. En R. Allen, R. Hemming y B. Potter (eds.) *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Lienert, I. y Ljungman, G. (2009). *Carry-over of budget authority*. Technical Guidance Note. International Monetary Fund, USA.
- Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2013). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USA. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Presupuestos-para-el-desarrollo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Marcel, M. (1993) Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública. En E. Lahera (ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*. CIEPLAN - FLACSO, Chile.
- Marcel, M. (2002) Las opciones para la reforma del Estado en Chile. En S. Valdés (ed.) *Reforma del Estado Volumen 2: Dirección Pública y Compras Públicas*, 209-282. Centro de Estudios Públicos, Chile. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/refor2_04_marcel.pdf
- Martinez, J. (2017). Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones? *Temas de la Agenda Pública*, 97, Centro de Políticas Públicas UC, Chile. https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/07/Juan-Pablo-Mart%C3%ADnez_Informaci%C3%B3n-de-desempe%C3%B1o-en-los-ministerios-chilenos.pdf
- McCue, C., Prier, E. y Lofaro, R. (2021). Examining year-end spending spikes in the European Economic Area: a comparative study of procurement contracts. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 33 (5). <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2020-0186>
- Mikesell, J. (2014) *Fiscal Administration*, Wadsworth - Cengage Learning.
- Moe, T. (1998). La Teoría Positiva de la Burocracia Pública. En *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, 205-241.
- Mora, J. (2017) La fiebre de diciembre II. Observatorio del Gasto Fiscal, Chile.
- OCDE (2015) Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria.
- Pallavicini, J. (2015) Derecho Público Financiero. Thomson Reuters, Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138919>
- Pimenta, C. y Pessoa, M. (2015) *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USA. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Gesti%C3%B3n-financiera-p%C3%ABblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-la-clave-de-la-eficiencia-y-la-transparencia.pdf>
- Raudla, R. y Douglas, J. (2021) Austerity and Budget Execution: control versus flexibility. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34 (2), 292-309. DOI: 10.1108/JPBAFM-01-2021-0018

- Razmilic, S., Luna I., y Contreras C. (2020). Resultados de Cumplimiento 2019. Mecanismos de Incentivo Institucional. Dirección de Presupuestos. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-214399_doc_pdf.pdf
- Rodríguez, J. y Berner, H. (2020). Concentración del gasto público en diciembre. Análisis y propuestas para su control. Fundación Observatorio Fiscal, Chile. <https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/20200602182610469.pdf>
- Schick, A. (2001). The changing role of the Central Budget Office. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (1). <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43515497.pdf>
- Shapiro, I. (2002). Guía ciudadana para el trabajo presupuestario. Proyecto Internacional de Presupuesto. https://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/Guide_to_Budget_Work_spanish1.pdf
- Swain, J. y Reed, B. J. (2015). *Budgeting for Public Managers*. Routledge.
- Tommasi, D. (2013). The Budget Execution Process. En R. Allen, R. Hemming y B. Potter (eds.) *The International Handbook of Public Financial Management*, Editorial Palgrave Macmillan.
- Valdés, S. (2002). Reforma del Estado Volumen 2: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos, Chile. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/reforma_del_estado_vol2_completo.pdf
- Vammalle, C. y Ruiz, A. (2016). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, 3.
- Von Gersdorff, Hermann (2018). El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma. En I. Aninat y S. Razmilic (eds.) *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos, Chile. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf
- Zapico, E. (1991) Comportamiento de gasto y reforma presupuestaria: evaluación de los supuestos de reforma en España. *Documentación Administrativa* N°224-225, (octubre 1990 – marzo 1991), 337-360. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5562>
- Zapico, E. (1996). Racionalidad en el gasto y relaciones entre los actores presupuestarios. *Cuadernos de Relaciones Laborales* N°8, 107-129. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=165246>