



*Documento de trabajo*

**Requerimiento de información y conceptualización  
PRESUPUESTO BASE CERO AJUSTADO PROPUESTO POR EL EJECUTIVO**

*28.05.2020*

## INDICE

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES DE CONTEXTO</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO BASE CERO</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL PRESUPUESTO BASE CERO</b>	<b>6</b>
<b>IV.</b>	<b>APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO AJUSTADO EN EL CONTEXTO ACTUAL</b>	<b>7</b>
<b>V.</b>	<b>CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS DESDE LA COMISIÓN</b>	<b>9</b>
	i. Comunicación hacia la ciudadanía, las reparticiones públicas y el Congreso	9
	ii. Transparencia y el acceso a la información del proceso	9
	iii. Objetivo final del proceso	10
	iv. Precisión acerca del itinerario de proceso	10
	v. Gestión del proceso	10
	vi. Criterios utilizados	11
	vii. Priorización del gasto y prioridades ciudadanas	11

## I. ANTECEDENTES DE CONTEXTO

El Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda mediante oficio circular N°21, de 08 de un mayo del presente año, ha informado su decisión de que la formulación presupuestaria para el año 2021 se efectúe sobre el criterio de un “Presupuesto Base Cero Ajustado”. En el oficio citado, indica también que el proceso parte con una fase durante la cual los servicios podrán elaborar su propuesta, con tres escenarios de gasto posible, y un tope máximo equivalente al 90% del presupuesto aprobado en la Ley del año 2020. El Ejecutivo informó, además, que dicho proceso tiene como objetivo facilitar la reasignación de fondos públicos, para poder mejorar la atención de las necesidades ciudadanas en medio de la actual crisis sanitaria y económica.

Con fecha 11 de mayo del presente año, el Ministerio de Hacienda informó de la aplicación de la metodología indicada a la Comisión de Gasto Público, solicitando realizar una evaluación al respecto. La petición se entiende en el marco de las funciones de la Comisión, relacionadas con promover un buen uso de los recursos fiscales, y una mayor eficiencia y eficacia del gasto público.

En este contexto, cabe tener presente que no corresponde que esta Comisión se pronuncie sobre aumentos o reducciones del gasto y que el proceso del presupuesto base cero es una herramienta técnica. Sigue siendo legítimo que el sistema político tome decisiones más allá de este ámbito, con la correspondiente transparencia. Sin perjuicio de ello, se estima que la información y antecedentes que esta herramienta arrojará, constituyen un insumo valioso que debiera ser considerado en las decisiones políticas que tendrán lugar en el debate presupuestario.

El presente documento tiene como objetivo principal solicitarle al Ministerio de Hacienda información, a fin de contar con los elementos de juicio suficientes para poder ponderar adecuadamente el esfuerzo emprendido por el Ejecutivo en esta materia, así como evaluar la implementación de esta herramienta en la formulación presupuestaria 2021. Asimismo, entrega unas primeras consideraciones acerca de la metodología.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO BASE CERO

A nivel teórico, el presupuesto base cero es una metodología más conocida en el sector privado que público. Para ambos, se entiende que puede ser una herramienta útil para romper la lógica de los presupuestos con bases incrementales. Se introdujo en la segunda mitad del siglo pasado, con dos objetivos: (i) tomar distancia del presupuesto del pasado, para concentrarse en objetivos y

metas para el presente y futuro, así como (ii) realizar una revisión exhaustiva de todos los gastos administrativos asociados.

Por el esfuerzo administrativo que implica, se trata de un ejercicio de largo aliento por parte de las autoridades, que difícilmente puede materializarse de forma anual. Para revisar el gasto en programas en curso, esta metodología implica analizarlos como si estuvieran siendo creados, “haciendo preguntas fundamentales sobre su justificación y opciones clave de diseño y operaciones” – con el fin de poder compararlos mejor y tomar “decisiones de financiamiento más drásticas, incluida la terminación y reasignación de recursos.”<sup>1</sup>

En su formato teórico ideal, supone que los servicios desarrollen solicitudes de presupuesto según objetivos, prioridades y actividades, y con esa información el ejecutivo asigna gastos -reducidos, iguales o incrementales-. Estas solicitudes requieren de la preparación de información relevante por parte del ejecutivo, como soporte para la decisión sobre la asignación final de recursos. Entre otros, los paquetes de información a entregar podrán incluir una declaración de objetivos y metas nuevas, un programa de trabajo para la implementación del ejercicio en sí mismo, evaluación de alternativas y consecuencias probables si no se financian las actividades propuestas, entre otros.<sup>2</sup>

Como proceso, a nivel teórico se entiende que consta de las siguientes fases:<sup>3</sup>

#### 1) Identificación de Objetivos y Prioridades

*“El primer paso en la elaboración del Presupuesto Base Cero, es el establecimiento de los objetivos que los gestores de todos los niveles deberán alcanzar, siendo éstos declaraciones explícitas de resultados a lograr. En este sentido, es necesaria la definición tanto de objetivos a largo como a corto plazo. Adicionalmente, se deben establecer indicadores clave para medir la consecución de resultados.”<sup>4</sup>*

#### 2) Identificación de unidades de decisión.

*“Se deben establecer unidades de decisión a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel demasiado alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.”<sup>5</sup>*

---

<sup>1</sup> *Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession*, Mario Marcel, 2012, OECD.

<sup>2</sup> *Zero-based Budgeting Redux in Georgia: Efficiency or Ideology?*, Thomas Lauth, Public Financial Publications, 2014.

<sup>3</sup> *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*, José Barea José Antonio Martínez, *Presupuesto y Gasto Público*, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

<sup>4</sup> *Ídem.*

<sup>5</sup> *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*, José Barea José Antonio Martínez, *Presupuesto y Gasto Público*, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

3) Preparación de paquetes de decisión.

*“Los paquetes de decisión quedan definidos como “aquellos documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios”<sup>6</sup>. Esta información incluye los objetivos que se pretenden conseguir, los medios alternativos para alcanzarlos, la identificación de diferentes niveles de financiación, actividad o gestión, las ventajas que presenta cada programa y las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo. Asimismo los paquetes de decisión, también pueden ser definidos como “documentos que identifican una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables”<sup>7</sup>.”<sup>8</sup>*

4) Ordenación de paquetes de decisión.

*“El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación, el gestor inmediatamente superior, revisa y consolida los paquetes que le llegan en una nueva ordenación. El proceso se reitera hasta llegar a los gestores de más alto nivel, que reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.”<sup>9</sup>*

5) Revisión a los niveles más altos.

*“Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.”<sup>10</sup>*

Figura 1: Etapas del Presupuesto Base Cero



**Fuente:** Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero, José Barea José Antonio Martínez, Presupuesto y Gasto Público, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

6 El Presupuesto Base Cero, R. Beneyto, Luis; Palacios Rodrigo, Jesús; Argüello Reguera, Ceferino; Pág. 258.

7 Definición de paquete de decisión por Francisco Javier Palom Izquierdo (Profesor titular de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas de Barcelona E.S.A.D.E y Director General de Organización y Desarrollo empresarial O.D.E.).

8 Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero, José Barea José Antonio Martínez, Presupuesto y Gasto Público, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

9 ídem.

10 Ídem

### III. OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL PRESUPUESTO BASE CERO<sup>11,12</sup>

Se presentan las siguientes oportunidades (teóricas):

- Alterar la práctica del “incrementalismo” del Presupuesto, para focalizarse en las actividades más importantes de todos los servicios públicos.
- Alinear el gasto acorde a las necesidades y prioridades nacionales actuales, más que en las tendencias históricas.
- Identificar y disminuir las duplicidades de esfuerzos, al detectar programas con el mismo objetivo, o el mismo problema, sin coordinación.
- Identificar sobre/sub-oferta gubernamental, dado que se revisa el gasto según objetivos.
- Detectar programas que cuentan con menor priorización de parte de las agencias de gobierno, ya sea porque pueden ser considerados obsoletos o no eficaces o eficientes.
- Foco en los objetivos a lograr con el gasto público.
- Involucrar a distintos niveles de gestión, para alinearlos según objetivos comunes.
- Mejorar los niveles de transparencia acerca de los objetivos, prioridades y destino del gasto.
- Eliminar o reducir programas que no cumplen los objetivos con los que fueron diseñados

Se presentan las siguientes dificultades y riesgos (teóricas):

- Dificultad de implementación por tratarse de un proceso complejo.
- Capacidad limitada para reducir gastos del método, en caso de presupuestos que tienen un alto componente de gasto definido por leyes preexistentes y por derechos adquiridos de terceros que generan rigideces e inercias en los niveles de gasto.
- La existencia de gastos administrativos de las reparticiones puede no ser fácilmente asimilables a los diferentes programas que gestiona una repartición. Su revisión y disminución, en este sentido, es complejo.
- Requerimiento de tiempo y gestión de documentos y datos, para atender el proceso de analizar, priorizar, clasificar, negociar.
- Complejidad de que las jefaturas en los distintos niveles tengan la capacidad técnica necesaria para gestionar el proceso.
- Desconfianza o cultura no abierta al cambio, en los servicios públicos.

---

<sup>11</sup> Vea también: Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero, José Barea José Antonio Martínez, Presupuesto y Gasto Público, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

<sup>12</sup> Vea también: Presupuesto en Base Cero: ¿Cómo aplicarlo para generar valor en las organizaciones?, Deloitte, 2017.

- Riesgos de conductas estratégicas oportunistas de las agencias de gobierno en la priorización de sus gastos dentro una estrategia de negociación de su presupuesto.
- Riesgo de simplificación de aspectos culturales, históricos sociales y políticos que pueden caracterizar determinados ítems de gasto por relevar una mayor valorización de aspectos técnicos en la elaboración del presupuesto. Sobrevalorización de aspectos técnicos, por sobre los culturales, sociales y políticos.

*“Una de las principales limitaciones que la experiencia en la aplicación del Presupuesto Base Cero en la Administración norteamericana ha puesto de manifiesto, según Juan Antonio Garde Roca y Eduardo Zapico Goñi<sup>13</sup>, fue el tratar a dicho método presupuestario como un proceso neutro y mecánico, sin prestar atención a los aspectos culturales y sociales que derivaron de su aplicación.”<sup>14</sup>*

En esta línea está el análisis de Charles Schultze, quien indicó en 1971 como riesgos *“los costes políticos de oportunidad derivados de pretender demasiados cambios fundamentales de una sola vez, la escasez de analistas capaces de proporcionar los necesarios estudios básicos y la escasez de recursos necesarios para adoptar decisiones a alto nivel”*.<sup>15</sup>

#### **IV. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO AJUSTADO EN EL CONTEXTO ACTUAL**

La adopción de la metodología de presupuesto base cero ajustado -como se le ha denominado por considerar efectos financieros de leyes permanentes- para la formulación presupuestaria 2021 supone que los distintos servicios e instituciones públicas deberán justificar cada peso incluido en su proyecto de presupuesto, considerando la pertinencia de su gasto, así como la relación costo-beneficio de sus actividades.

Como parte de la metodología se supone que, en la fase inicial, el coordinador del proceso presupuestario -la Dirección de Presupuestos- debe transmitir información sobre las etapas del proceso, así como acerca de sus prioridades políticas y su marco presupuestario, para alinear tanto las expectativas como las propuestas de presupuesto de todos los actores involucrados (ministerios, servicios e instituciones públicas).

---

<sup>13</sup> Garde Roca, J.A., Zapico Goñi, E. (1995): Presupuesto en Base Cero “limitado”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

<sup>14</sup> Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero, José Barea José Antonio Martínez, Presupuesto y Gasto Público, No 69, 2012, Editor: Ministerio de Hacienda España.

<sup>15</sup> Schultze, CH. L. “Política y Economía del gasto público”, Ministerio de Economía y Hacienda, 1971, pág. 146 a 147.

Se considera que el presupuesto base cero ajustado requiere de una importante gestión desde los servicios públicos y la Dirección de Presupuestos, así como de capacidad analítica para poder revisar el conjunto de los programas gubernamentales y las respectivas propuestas presupuestarias, para compararlas, evaluarlas y priorizarlas. En este sentido, y por el alto nivel de coordinación que requiere el entramado público, la realización del presupuesto base cero ajustado en Chile también requiere de una adecuada capacitación del personal que interviene durante el proceso presupuestario, de todas las instituciones nombradas. Además, a nivel político, requiere de una clara voluntad orientada a reasignar recursos desde los diversos actores – sea desde los propios servicios, o desde el Congreso, con objetivos claros.

En el contexto que estamos viviendo, es importante que los objetivos del Presupuesto Base Cero (ajustado) estén claros y que se conozca el tipo de problemas que se intenta resolver<sup>16</sup>. Dada la información disponible en la actualidad, se entiende que el proceso busca tanto un aumento en pertinencia, eficacia y eficiencia, como una posible reducción del gasto.

De hecho, según el último Adendum del Informe de Finanzas Públicas (IFP), publicado el 4 de mayo del presente año, para el año 2021, se proyecta un gasto de 51.228.815 millones de pesos 2020. Según la regla vigente del balance estructural, el gasto compatible con la meta (a abril 2020), son 50.199.945 millones de pesos 2020, para 2021. Según última actualización del IFP del primer trimestre 2020, el gasto proyectado para 2020 son 54.580.454 millones de pesos de 2020. En otras palabras, el gasto comprometido del Gobierno Central, para el año 2021, sería 6,1% inferior al gasto proyectado para el 2020. A su vez, el gasto compatible con la meta del balance estructural sería 8% inferior al gasto en 2020.

Acerca del objetivo de mejorar pertinencia, eficacia y eficiencia del gasto, se entiende que el presupuesto base cero ajustado se basa en información proveniente de las evaluaciones y del monitoreo de programas gubernamentales. Cabe recordar, en este sentido, que desde 1977 Chile viene realizando una revisión de programas por distintos gobiernos. Siendo perfectible en distintos ámbitos -gestión de datos, registros contables y claridad de la metodología, entre otros-, esta revisión igual ya ha arrojado antecedentes que son útiles para explorar un presupuesto de base cero como el que se intenta desarrollar. Destaca en especial el trabajo de la Dirección de Presupuestos, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, apoyado por el

---

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, destaca el caso de Georgia/EEUU, donde un primer presupuesto base cero fue implementado en 1970, con el objetivo de lograr un proceso más gerencial, y un compromiso tangible y medible en materia eficacia y eficiencia. En cambio, en 2012, cuando se volvió a implementar en este mismo estado, el proceso era más conservador, con el fin de reducir el gasto del Estado. Así, ambos procesos también tuvieron resultados muy diferentes.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para contar con un set de información exhaustiva acerca del desempeño de todos los programas gubernamentales, que permitirá entender mejor la oferta programática actual, los problemas que aborda, así como los espacios de posibles sobre- o sub -ofertas programáticas.

Fortalecer esta revisión exhaustiva de todos los programas gubernamentales -sociales y no sociales- es promisorio y alentador, por varias razones. Por un lado, puede contribuir a un debate presupuestario más informado, con foco en la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. Más allá de ello, puede constituir un marco interesante para una nueva rendición de cuentas del gasto público, según problemas que se abordan, o según objetivos, beneficiarios y resultados alcanzados.

## **V. CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS DESDE LA COMISIÓN**

Sobre la base de la información disponible, para la aplicación del presupuesto base cero en la formulación presupuestaria 2021, se formulan las siguientes consideraciones preliminares, y ante todo, solicitudes de información, que tienen como objetivo poder cumplir con el encargo del Ministerio de Hacienda a la Comisión:

### **i. Comunicación hacia la ciudadanía, las reparticiones públicas y el Congreso**

#### Consideraciones:

Al ser un concepto innovador para la elaboración del Presupuesto de la Nación, la Comisión sugiere que se explique en mayor detalle su alcance, no solamente a la ciudadanía, sino también al parlamento y a las reparticiones públicas.

### **ii. Transparencia y el acceso a la información del proceso**

#### Consideraciones:

La Comisión sugiere que la Dirección de Presupuestos publique toda la documentación presentada por los organismos públicos en su sitio web, de manera de facilitar el estudio de esta novedosa iniciativa por parte de investigadores y la ciudadanía interesada, contribuyendo a la generación de conocimiento y a la necesaria y debida transparencia del proceso.

### **iii. Objetivo final del proceso**

#### Peticiones de información:

- a) Acerca de los objetivos perseguidos con la implementación del presupuesto base cero ajustado, se considera relevante precisar las proyecciones de crecimiento o disminución del gasto, las que finalmente muestren el marco de acción para el presupuesto base cero ajustado.
- b) En esta misma línea, es importante conocer también datos acerca del presupuesto mínimo -equivalente al “ajuste” del presupuesto base cero-, desde el cual los servicios públicos inician su ejercicio presupuestario.
- c) Por último, para facilitar el proceso de reasignaciones y ajustes del gasto desde los servicios públicos, se requiere tener explícitas las prioridades de gasto para el 2021, desde el Ejecutivo. Cabe recordar, además, que una mayor transparencia acerca de las prioridades y objetivos estratégicos del gasto público sería virtuoso más allá de la crisis o del proceso presupuestario actual.

### **iv. Precisión acerca del itinerario de proceso**

#### Petición de información:

- a) Se solicita entregar información acerca del detalle de todas las etapas del proceso de construcción del presupuesto base cero ajustado, en su conjunto, incluyendo información acerca de los responsables en cada caso, y los resultados esperados en cada etapa del proceso metodológico establecido.
- b) Sería importante también entender cómo se inserta este esfuerzo para el presupuesto 2021 en una visión de mediano plazo. ¿El objetivo es hacer este ejercicio todos los años? ¿Cada 2 o 4 años? ¿Hay elementos incrementales en el proceso, o se espera que este mismo proceso se replique sin cambios?

#### Consideraciones:

Dado que una primera etapa trata de la priorización, sería recomendable que se incluya mayor información especialmente acerca de la siguiente etapa, en la cual se podrían reasignar o incrementar algunos gastos en relación a las nuevas prioridades.

### **v. Gestión del proceso**

#### Consideraciones:

Para su éxito, el presupuesto base cero ajustado requiere de una serie de fases y elementos cuya ejecución exige una adecuada y rigurosa planificación. Experiencias en otros países

muestran que ello es un elemento clave. Dado que Chile se encuentra en una crisis tanto sanitaria, como social y económica, cabe tener aún más foco en la adecuada gestión del proceso.

Petición de información:

- a) Se solicita que todo el proceso de socialización se registre e informe, y que también se comparta información del proceso de capacitación que se ha levantado para iniciar esta tarea en los ministerios y servicios públicos.
- b) Indicar, si es posible, cómo se documentan los aprendizajes ¿Quién lo hace?

**vi. Criterios utilizados**

Peticiones de información:

- a) En vistas de hacer de este proceso lo más transparente posible, se solicita compartir y difundir los criterios que se utilizaron para determinar los límites máximos comunicados por DIPRES a los servicios para la formulación de sus proyectos de presupuestos.
- b) La comisión plantea además la pertinencia de conocer información sobre el posible establecimiento de restricciones a los organismos públicos (no comprar activos no financieros, no viáticos, no horas extras, etc.).

Consideraciones:

Sería importante saber la forma en que se condicen las restricciones antes descritas con la lógica de la necesidad que tienen las instituciones públicas -en una formulación de presupuesto base cero- para presentar diversas y variadas alternativas que permitan mejorar la relación costo-beneficio.

**vii. Priorización del gasto y prioridades ciudadanas**

Consideraciones:

La difusión del inicio del presupuesto base cero ajustado 2021 propone lograr alinear el gasto público con las prioridades ciudadanas. En este sentido, se recomienda precisar cómo el Ejecutivo levantará estas prioridades, o si se trata más bien de una priorización de gasto hecha por parte de las reparticiones que lo administran. En este sentido, se recomienda precisar la información acerca del proceso de priorización ciudadana.



**FIRMAS** (en orden alfabético)

X Aninat, Isabel	X Lobos, Macarena
X Beyer, Harald	X Ovando, Soledad
X Cociña, Matías	X Pilowsky, Jaime
X Escobar, Bernardita	X Pinilla, Verónica
X García, Daniel	X Precht, Alberto
X González, Natalia	X Rosenkranz, Hans
X Granados, Sergio	X Silva, Ernesto
X Hermosilla, María Paz	X Von Wolfersdorff, Jeannette