

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

Ricardo Arancibia Bustos

Ricardo Arancibia Bustos

Ingeniero Civil Industrial e Ingeniero Comercial de la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM), Chile. Diplomado en Gestión Financiera de Instituciones Públicas en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Actualmente trabaja en el Departamento de Política y Planificación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL). Sus líneas de interés en investigación se centran en finanzas públicas y específicamente en el rendimiento del gasto público.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: ricardo.arancibia.bustos@gmail.com

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

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 busca 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, la flexibilidad presupuestaria interanual y una mayor transparencia de datos abiertos para disminuir las barreras de fiscalización de la sociedad civil.

Palabras clave: Gasto Público; Racionalización del Gasto Público; Administración de Gastos; Presupuesto; Calidad; Chile

Year-End Spending Fever: a Seasonal Phenomenon in the State of Chile

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

Key words: Public Expenditure; Public Expenditure Rationalization; Expenditures Administration; Budget; Quality; Chile

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. Pa-reciera que nadie está libre de este “fenómeno estacional”. Los temas

Recibido: 18-01-2019 y 23-01-2020 (segunda versión). Aceptado: 27-01-2020.

La discusión se centra generalmente en el nivel del gasto más que en la calidad del mismo.

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. Año tras año los servicios se enfrentan a la siguiente encrucijada: ¿Cómo ejecutar los altos remanentes presupuestarios que quedan en el último trimestre del año?

Los presupuestos aprobados por ley se encuentran afectados 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 de gasto en determinados subtítulos durante el último trimestre del año, entre ellos cabe mencionar los siguientes: asimetrías de información entre la Dirección de Presupuestos (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, 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 a fin de año, es muy probable que la calidad del gasto en este período 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 pasados¹. El gobierno actual 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 públicos"². Para el 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 del presente 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 también mejorando la eficiencia en el uso de sus recursos económicos, es decir, gastando mejor.

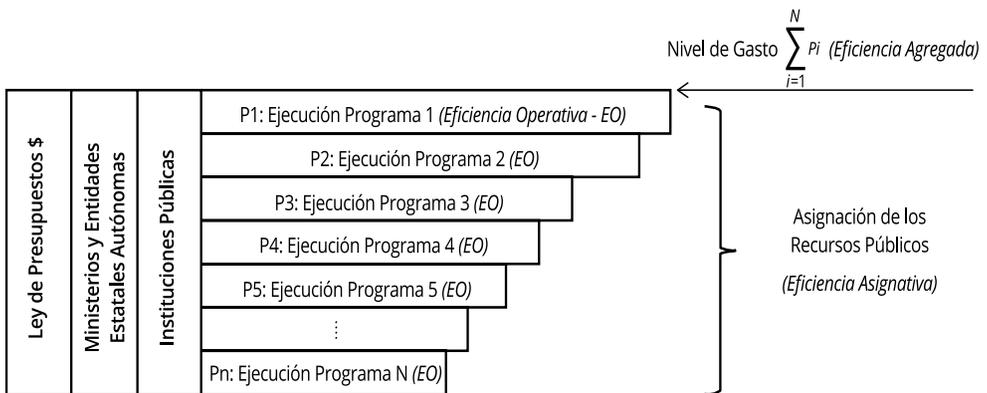
El presente artículo tiene como propósito estudiar las concentraciones de gasto a fin de año desde una perspectiva temporal y estructural dentro de las instituciones del Estado y, por lo tanto, observar este fenómeno desde una mirada que va más allá de los ciclos políticos. Esto, con el fin de generar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

1. 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 programas³ de gobierno.

Figura 1
Niveles de eficiencia presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

La eficiencia fiscal agregada consiste en no contraer obligaciones financieras que no se tenga la capacidad de solventar. Es decir, consiste en generar niveles de gasto acorde a las posibilidades económicas.

En términos simples, la eficiencia fiscal agregada consiste en no contraer obligaciones financieras que no se tenga la capacidad de solventar. Es decir, 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: 2), el segundo nivel de eficiencia asignativa apunta al siguiente objetivo: *"the last dollar spent on each program yields the same net benefit to society"*. En otras palabras, se busca asignar el presupuesto a las cosas "correctas", pero ¿cuáles son las cosas correctas? De acuerdo con el 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 lo tanto, no se estarían 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, en la cual los servicios de línea comienzan a operar las actividades programáticas, se ejecuta el presupuesto en el período enero-diciembre.

Existen diferencias en la detección de ineficiencias en los procesos de operación entre el sector público y privado. Los resultados esperados son una de las principales diferencias. 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 (1996), 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 sector privado como para el sector público. Sin embargo, mientras el sector privado busca transversalmente el aumento del valor económico a través de indicadores como el retorno de la inversión, el sector público tiene como fin el bienestar social que además tiene una estructura multi-dimensional, por lo que distintos resultados deben responder a cada

La concentración de gastos a fin de año, estudiado en este artículo como potencial causa de ineficiencia operativa, es un fenómeno que ocurre con frecuencia en el mundo público a nivel global.

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

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 2030⁴). Esto permitiría evaluar el avance de los objetivos y dónde cada gobierno pone su acento en relación con los ODS.

La concentración de gastos a fin de año, estudiado en este artículo como potencial causa de ineficiencia operativa, es un fenómeno 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 2018⁵ que: “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, desde el año 2016 el Observatorio de Gasto Fiscal hace un seguimiento a la distribución de gastos mensuales para los diferentes subtítulos presupuestarios del Estado. No obstante, faltan 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.

2. Ingresos fiscales y ejecución presupuestaria

La estimación de los ingresos fiscales efectivos y estructurales se realiza el año anterior al presupuesto en ejercicio, dentro del marco de la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, la cual tiene por objetivo definir una regla de balance estructural que permita mantener una política fiscal sostenible en el tiempo. Los ingresos estructurales no consideran los ingresos efectivos, sino los ingresos cíclicamente ajustados, que son los recursos que percibe el gobierno sin considerar el ciclo económico. En resumen, el nivel de gasto fiscal actúa contra el ciclo económico, es decir, gastando más cuando los ingresos efectivos son menores a los ingresos estructurales (deuda) y gastando menos cuando los ingresos efectivos son mayores a los ingresos estructurales (ahorro).

Una vez distribuidos los presupuestos máximos autorizados en los organismos públicos, estos deben realizar dos ejercicios de distribución presupuestaria. El primero corresponde a una distribución vertical estática con el fin de “aperturar” los montos presupuestarios que están asociados a subtítulos, ítems y asignaciones. El segundo corresponde a una distribución horizontal dinámica, en la cual se define un programa de caja mensual de gastos en diciembre del año anterior a su vigencia según el artículo 22 del Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado. Con respecto a este último punto, cabe señalar dos hitos importantes:

- El Ministerio de Hacienda dicta un Decreto en el que autoriza al Servicio de Tesorerías para poner a disposición de los correspondientes organismos del sector público, por cuotas periódicas que determinen los Programas de Caja, los fondos aprobados como Aporte Fiscal Libre en el Programa 05 del Capítulo 01 de la Partida 50 Tesoro Público.

- La DIPRES dicta una Resolución en la que señala, respecto de los Programas de Caja, que la Dirección de Presupuestos formulará y comunicará mensualmente al Servicio de Tesorerías un Programa de Caja que constituirá autorización de pago o de entrega de aporte fiscal, válido solo para el mes correspondiente. Asimismo, lo pondrá en conocimiento de los organismos del sector público que se encuentren incluidos en dicho documento. Señala también que dicho Programa de Caja podrá ser modificado en el transcurso de cada mes (Cornejo, 2018).

Cabe destacar que en Chile no se retarda la entrega de recursos fiscales a los organismos públicos con base en la evolución de los ingresos fiscales en el año, puesto que los escenarios de deuda y ahorro quedan definidos bajo la regla del balance estructural en el marco de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal.

El programa de caja es un ejercicio de estimación de gastos mensuales. De esta manera, los recursos económicos traspasados a los organismos públicos por aporte fiscal se van actualizando mes a mes con base en las desviaciones del gasto reflejadas en el saldo de cuenta corriente. Por ejemplo, si un organismo estima que gastará 100 pero viene con un saldo del mes anterior de 50, el aporte al mes respectivo será de 50 y no de 100.

Finalmente, cabe destacar que en Chile no se retarda la entrega de recursos fiscales a los organismos públicos con base en la evolución de los ingresos fiscales en el año, puesto que los escenarios de deuda y ahorro quedan definidos bajo la regla del balance estructural en el marco de la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. Por tanto, las modificaciones presupuestarias asociadas a la entrega de recursos pueden generarse por una subejecución con base en el programa de caja, por requerimientos del sector, o por ajustes porcentuales asociados a circulares de austeridad fiscal del gobierno, entre otros.

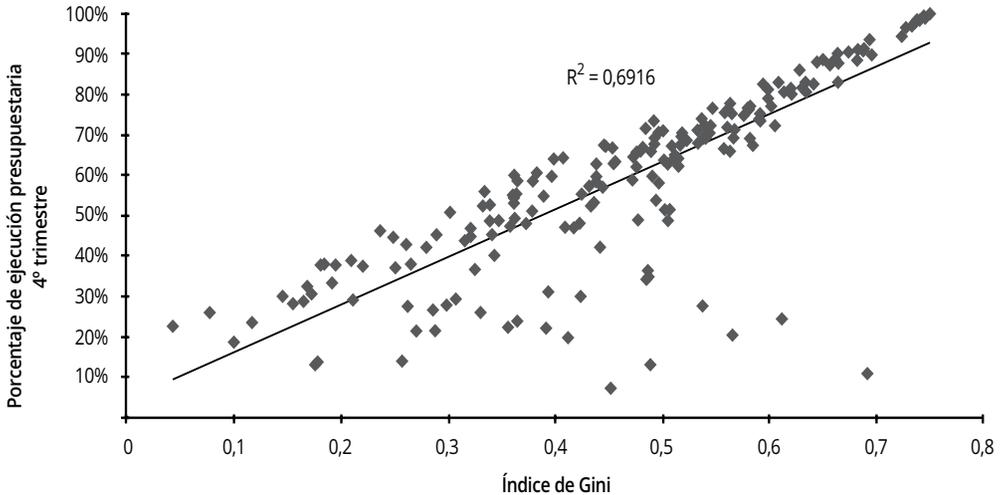
3. Concentración de gastos a fin de año en las instituciones del Estado

Para efectos de este artículo se hará un análisis de la información hasta el nivel de subtítulo, específicamente en los subtítulos 22 y 29⁶, 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.

En primer lugar se calcula el índice de concentración de Gini⁷ para los cuatro trimestres⁸ 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 en el año 2017 en relación con el subtítulo 29 (Gráfico 1).

Gráfico 1
Índice de Gini vs. Porcentaje de ejecución presupuestaria 4° trimestre
Subtítulo 29: Año 2017, 203 Instituciones (Capítulos)



Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES (2018).

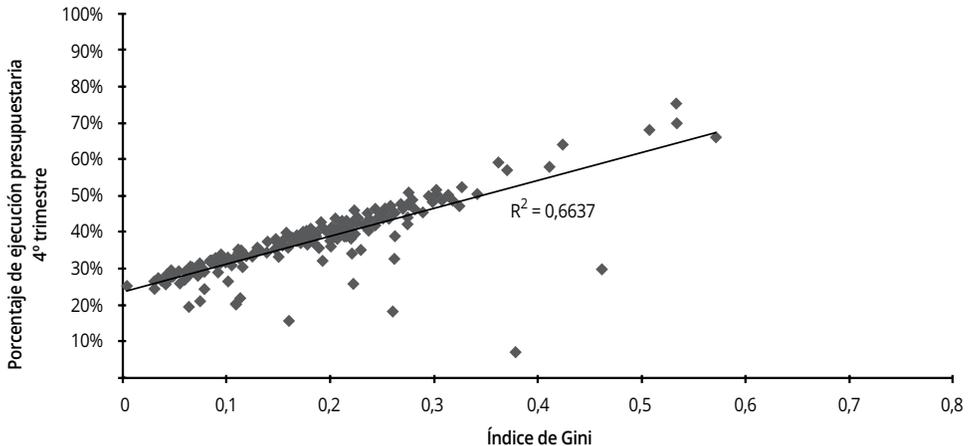
Cada punto del Gráfico 1 (datos de 2017) representa a una institución pública, en el eje horizontal se identifica el índice de concentración de Gini y en el eje vertical el porcentaje de gastos en el cuarto trimestre.

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, 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 *outliers*⁹), 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, se repite el ejercicio para el subtítulo 22 y el Gráfico 2 muestra lo siguiente:

Gráfico 2
Índice de Gini vs. Porcentaje de ejecución presupuestaria 4º trimestre
Subtítulo 22: Año 2017, 206 Instituciones (Capítulos)



Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES (2018).

Las concentraciones de gastos en Chile se hacen presentes en distintas magnitudes dependiendo de la naturaleza de estos. En el caso estudiado, la mayor concentración presentada por los activos no financieros en relación con los gastos de bienes y servicios de consumo se debe principalmente a dos motivos: a que los plazos de licitaciones van variando en consideración del monto y a la complejidad de la adquisición.

Se puede 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 variable 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 el caso estudiado, la mayor concentración presentada por los activos no financieros (subtítulo 29) en relación con los gastos de bienes y servicios de consumo (subtítulo 22) se debe principalmente a dos motivos: a que los plazos de licitaciones van variando en consideración del monto y a la complejidad de la adquisición. Por lo tanto, las adquisiciones del subtítulo 29, tales como máquinas, equipos, programas informáticos, vehículos, entre otros, presentan mayores tiempos medios en cada estado de su proceso de compra, como son la elaboración de las bases, las tomas de razón en Contraloría cuando los montos superan cierta cantidad, tiempos de publicación de la oferta

Puesto que estos gastos son en bienes duraderos, pueden ser en gran medida desplazados hacia fin de año, en cambio los gastos en bienes y servicios de consumo, son de rápido consumo, por lo que es necesaria su reposición constante para el cumplimiento de las funciones y actividades de la institución.

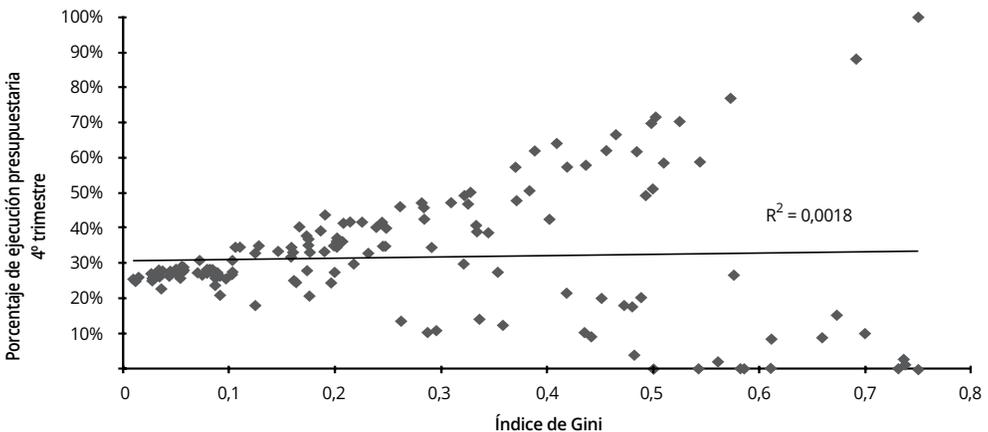
estratificados al monto de la adquisición, la evaluación de la oferta y la adjudicación, entre otros. Por lo tanto, el efecto de concentración de gastos a fin de año del subtítulo 29 también tiene un componente administrativo, por lo que la realidad debe ser evaluada caso a caso.

Por otra parte, los gastos de activos no financieros absorben los costos de nuevos bienes de capital de las instituciones públicas para su operación. Puesto que estos gastos son en bienes duraderos, 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.

Por último, 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 para 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.

Gráfico 3
Índice de Gini vs. Porcentaje de ejecución presupuestaria 4º trimestre
Subtítulo 24: Año 2017, 156 Instituciones (Capítulos)



Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2017 obtenidos de DIPRES (2018).

Se observa 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 (con base en 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 se ha desplegado hasta ahora es con base en la ejecución presupuestaria de 2017. No obstante, el objetivo es analizar los resultados en un período de tiempo prolongado para entender si este fenómeno es recurrente en el tiempo. Por consiguiente, se analiza el valor de los R^2 en el rango de tiempo 2009-2017 para los subtítulos 29 y 22¹⁰ en el Cuadro 1.

Cuadro 1

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

Año	Subtítulo 29 (Activos no financieros)		Subtítulo 22 (Bienes y servicios de consumo)	
	Nº Instituciones (Capítulos)	Coefficiente de determinación R^2	Nº Instituciones (Capítulos)	Coefficiente 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).

Las instituciones públicas 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 con base en un patrón de comportamiento observado.

El Cuadro 1 presenta el valor de los coeficientes de determinación R^2 estudiados en cada año. 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 respecto a su media en los nueve (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 período 2009-2017. De esta manera, 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 el hecho de poder identificar la ocurrencia de este fenómeno anualmente es un primer paso en este estudio, este método no 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 a través de un análisis de series de tiempo.

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 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 con base en un patrón de comportamiento observado.

El objetivo de esta sección es poder analizar el componente estacional¹¹ de las instituciones públicas asociado al gasto de los subtítulos 22 y 29 en el período 2009-2017. Para ello, se utilizó un programa econométrico conocido como X-12-ARIMA¹² del Census Bureau de Estados Unidos el cual trabaja con el análisis de series de tiempo¹³. De este modo, se tomaron decisiones con base en dos interrogantes: la primera es determinar si existe evidencia estadística 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, se sabe que una gran parte de las instituciones tiende a concentrar sus gastos en el 4º trimestre del año en los subtítulos 29 y 22; lo que se busca 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, puede ser identificado 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 programa¹⁴.

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 seis (6) o más años completos¹⁵ en el período 2009-2017. Así, los resultados de identificación de estacionalidad arrojados por el programa X-12-ARIMA se presentan en el Cuadro 2¹⁶.

Cuadro 2

Resultados del test combinado de presencia de estacionalidad identificable

Resultados de estacionalidad identificable	Nº Instituciones Subtítulo 29	%	Nº 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 identificable¹⁷ un porcentaje considerable de instituciones, específicamente 65% para el subtítulo 29 y 93% para el subtítulo 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 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 <= Q < 1,4	36	28%	21	11%
1,4 <= Q < 1,9	21	16%	10	6%

Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES (2018).

(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 cada trimestre se representa 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.

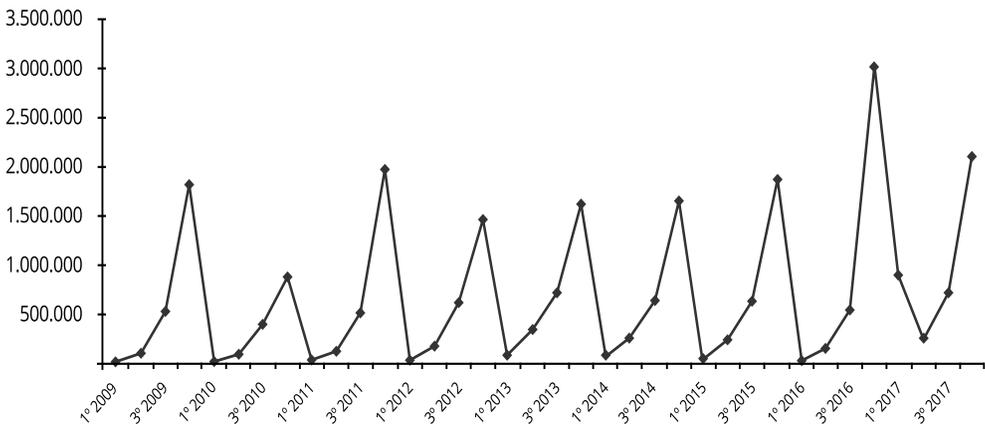
Cuadro 4
Valores Q e IVE de 3 entidades públicas con presencia de estacionalidad

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	0,6	0,8	0,9	1,7
9	22	0,23	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud	0,9	1,0	1,0	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 período 2009-2017 del Servicio Agrícola y Ganadero, el cual evidencia un Q de 0,38.

Gráfico 4
Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 29, Servicio Agrícola y Ganadero

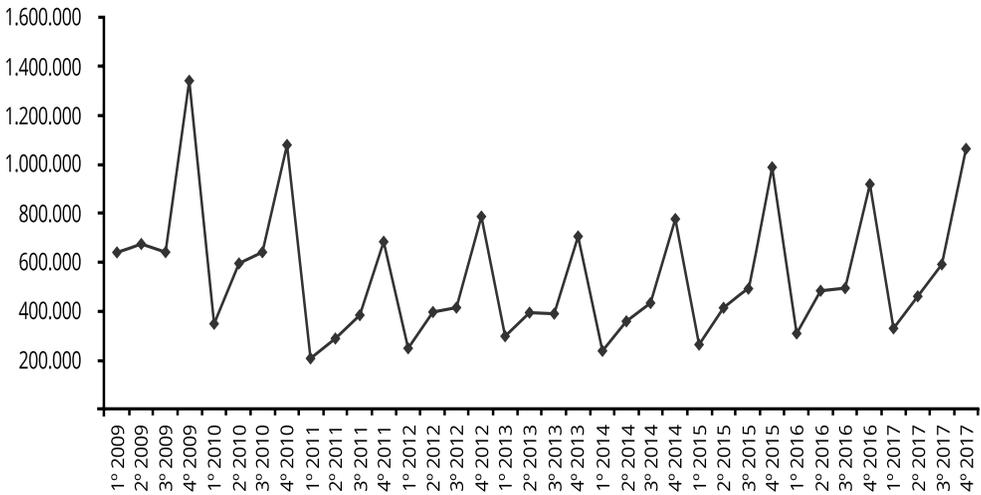


Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES (2018).

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 = $2,8 * 25\% = 70,0\%$).

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

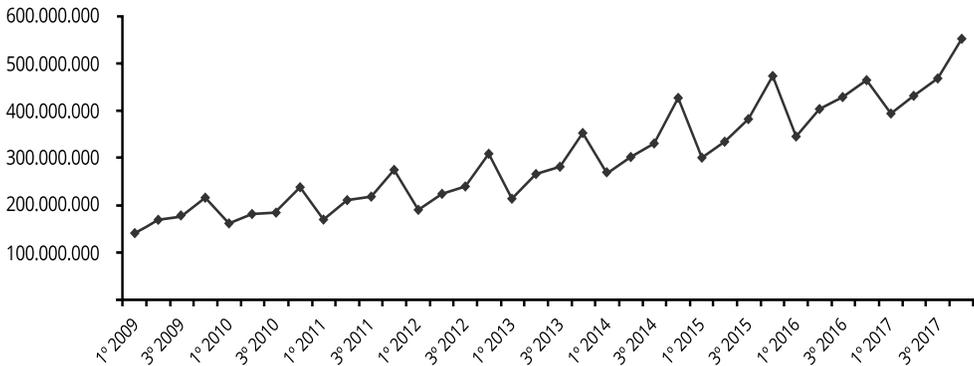
Gráfico 5
Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 22, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)



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 Presupuestos¹⁸. A modo de ejemplo, se presenta en el Gráfico 6 el comportamiento de gasto trimestral del Ministerio de Salud en el período 2009-2017 en relación con el 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).

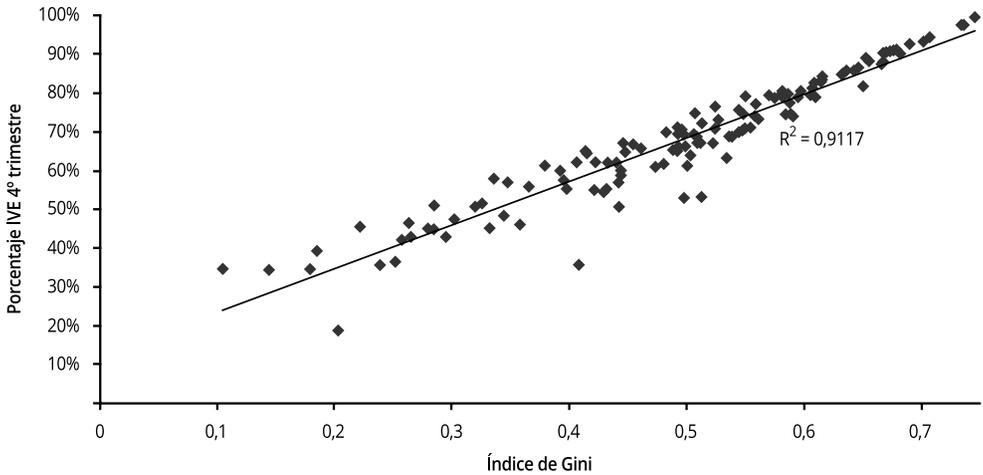
Obtenido el Q y el IVE del conjunto Instituciones Públicas que presentan estacionalidad es posible realizar otros análisis métricos. Por ejemplo, identificar que las instituciones públicas que presentan estacionalidad en su flujo de gastos, tienden a presentar cumbres de gastos en el último trimestre del año en el rango 2009-2017. Esto se percibe al observar gráficamente el flujo de gastos en los seis (6) o más años analizados y también al realizar el gráfico de dispersión "Índice de Gini vs. Porcentaje IVE 4° trimestre (IVE_4)"¹⁹. El Índice de Gini (IG) cumple con la condición de independencia de escala (Medina, 2001), por lo que:

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

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

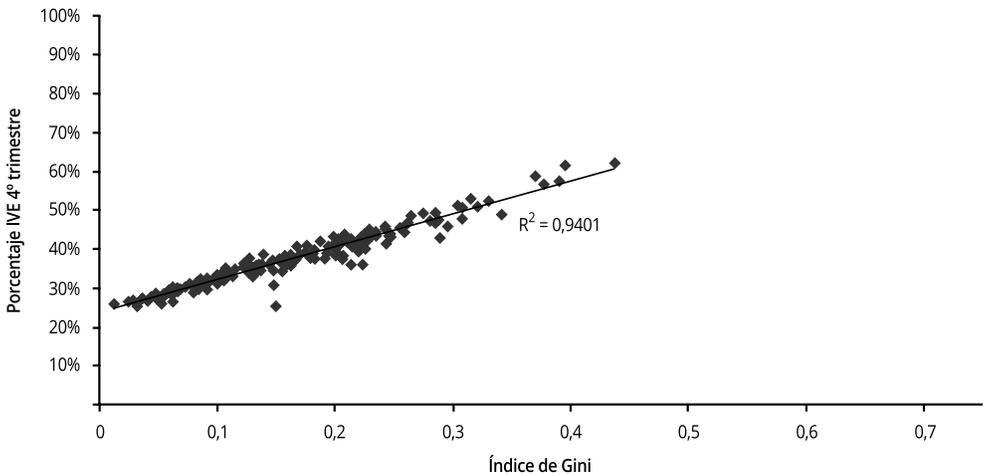
Por lo tanto, tomando el IVE_i como un valor representativo de cada trimestre i para una institución pública dada, se reemplaza el porcentaje de ejecución presupuestaria del 4° trimestre de un año cualquiera por el porcentaje del IVE_4 (grado de contribución en el 4° trimestre). Por consiguiente, se observa en los Gráficos 7 y 8 de los subtítulos 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 caso²⁰, por lo que los valores R^2 tienen un ajuste más alto en la línea de tendencia (0,91 para el subtítulo 29 y 0,94 para el subtítulo 22). Esto quiere decir que las instituciones públicas que evidencian un comportamiento estacional en el tiempo presentan concentración de gastos en el 4° trimestre año a año.

Gráfico 7
Índice de Gini vs. Porcentaje IVE 4º trimestre. Subtítulo 29, 128 Instituciones (Capítulos)



Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES (2018).

Gráfico 8
Índice de Gini vs. Porcentaje IVE 4º trimestre. Subtítulo 22, 184 Instituciones (Capítulos)



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 período de 6 o más años para el período 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.

Se puede extraer del análisis que las instituciones con presencia de estacionalidad en un período de 6 o más años para el período 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 para 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?

Es importante mencionar que la alta concentración de gastos de fin de año no es necesariamente sinónimo de una menor calidad del gasto en ese período. El artículo busca identificar qué organismos públicos mantienen esta política de gastos de forma sistemática en el tiempo. No obstante, el juicio de valor asociado a la calidad del gasto deberá ser analizado caso a caso en base a la realidad de cada organismo público. A continuación se analiza un caso de concentración de gastos de fin de año asociado al Ministerio de Salud.

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 financieros (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 9 de noviembre de 2017 señala²¹: “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 impropcedente la suma total de \$39.555 millones, cifra que representa un 65,33% del total del presupuesto ejecutado por esos servicio”.

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 en 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 los procesos involucrados sean expuestos a errores, dada la oportunidad de la ejecución” (Servicio de Salud Metropolitano Central, 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 se haya revelado la existencia de una menor efectividad en la calidad del gasto. Pero más allá de este caso en particular, es difícil no preguntarse: ¿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, seis (6) de ellas presentan un valor Q menor a 1, por lo que por convención estadística los IVE para estas seis 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 con los altos gastos de fin de año en el período 2015

Q	Institución Pública	IVE 1°	IVE 2°	IVE 3°	IVE 4°
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
1,30	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

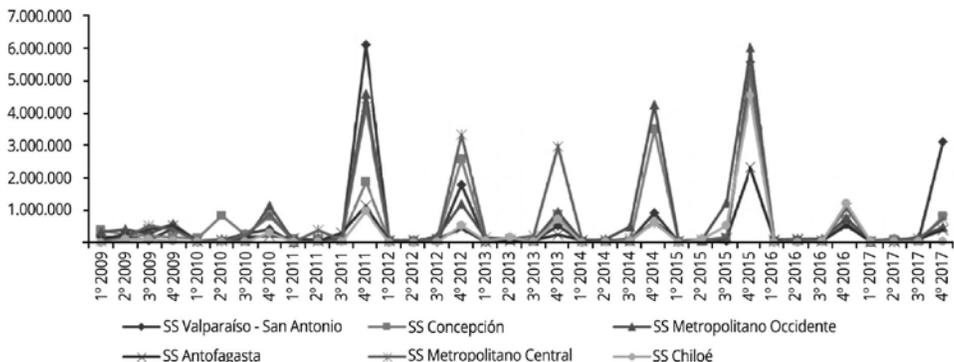
Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES (2018).

En definitiva, seis (6) de las instituciones públicas auditadas por la alta de concentración de gastos a fines del año 2015 presentan este fenómeno año tras año. 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.

El Gráfico 9 muestra el flujo de gastos de estas instituciones públicas en el período 2009-2017.

Gráfico 9

Ejecución presupuestaria 2009-2017 M\$. Subtítulo 29, Servicios de Salud con un Q < 1

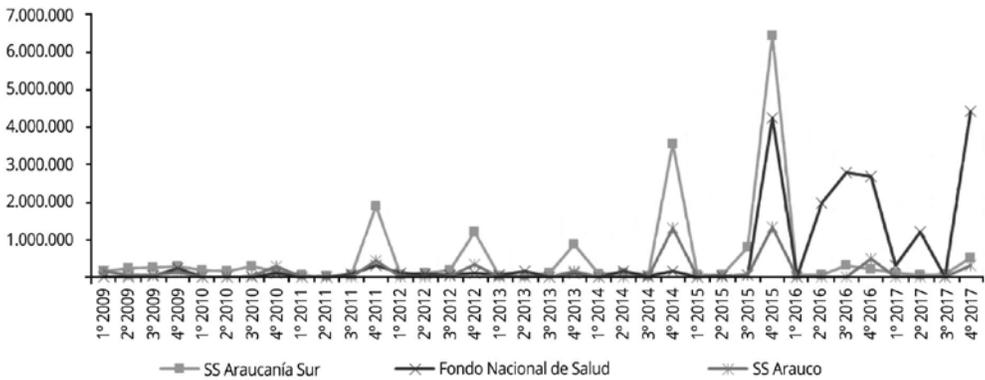


Fuente: elaboración propia. Datos de ejecución presupuestaria 2009-2017 obtenidos de DIPRES (2018).

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.

Por otra parte, las otras tres (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 dos (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 $Q \geq 1$



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 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. 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)²², los cuales en sus declaraciones dan cuenta del aumento de gastos a fin de año en la 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 ...[et al], 2004).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su revista *Journal on Budgeting* (Hawkesworth ...[et al], 2013) recomienda la reasignación interanual de remanentes presupuestarios de gastos operacionales (Subtítulos 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 una publicación de su Blog de *Public Financial Management* (Lienert y Ljungman, 2009) menciona 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 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).

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 ese período del año.

Una propuesta de política de incentivos a los funcionarios públicos 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 también a una mayor reflexión y fiscalización interna del aporte a la cadena de valor de las compras y transferencias hechas a fin de año.

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 ese período del año. En términos potenciales, una política de reasignación interanual del 2% recomendada por la OCDE, hubiera producido en el 2018 un espacio de ahorro potencial²³ 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. 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 período (4º trimestre o diciembre), podría dar la señal de que este es solo un problema de curvas en el gráfico y adelantaría probablemente la fiebre de gastos a períodos anteriores dadas las restricciones en el último período.

Por otra parte, es relevante mencionar que el mejor uso de los recursos no solo 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 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 también 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 austríaco

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 su trabajo, los autores identifican un alto nivel de gastos en las adquisiciones de fin de año en los gastos 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 interesante del caso estadounidense es que 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 específica.

Primeramente la calidad se definió como el valor del gasto en el tiempo por unidad monetaria $\left(\frac{\text{Valor}_t}{\text{Gasto}_t}\right)$, 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^{24} , con base en 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 *performance* desarrollada con base en 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 con el resto de las instituciones públicas, puesto que tienen la autorización de

reassignar remanentes de hasta el 4% de los recursos presupuestarios anuales en adquisiciones TI para usarlos solo en esa 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 solo 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 austríaco 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 austríaco 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 austríaco en 2011²⁵. 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 austríaco 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 austríaco 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.

Conclusiones

La fiebre de gastos de fin de año es un fenómeno arraigado en gran parte de las instituciones públicas²⁶, 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 otro lado, 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

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.

Es importante que la concentración de gastos de fin de año sea percibida como un mero problema de saltos en el gráfico de enero a diciembre, sino como un problema de falta de incentivos presupuestarios, de fiscalización y, por sobre todo, de alineación estratégica entre los recursos destinados, productos elaborados y alcance de los objetivos planteados en la administración pública, es decir, orientar el presupuesto por resultado.

de éxito en el alcance de los objetivos estratégicos, se generarán efectos de fiebre de gastos 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 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.

Es importante que la concentración de gastos de fin de año, y por lo 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 presupuestarios, de fiscalización dentro y fuera del Estado y, por sobre todo, de alineación estratégica entre los recursos destinados, productos elaborados y alcance de los objetivos planteados en la administración pública, es decir, orientar el presupuesto por resultado. Esta orientación focaliza el gasto con base en la obtención de resultados, a diferencia del sistema convencional presupuestario que lo hacía en base a productos. Este cambio de enfoque genera una perspectiva distinta en relación a la efectividad de los recursos públicos, puesto que la mirada de los bienes y servicios, provistos por los distintos programas del Estado pasan a ser observados como un “medio” para obtener resultados objetivos. Este concepto ubica un escalón más arriba el estándar de la rendición de cuentas del Estado, puesto que las rendiciones públicas a la ciudadanía pasan de un concepto de eficiencia (uso de los recursos por productos) a un concepto de efectividad (cumplimiento de objetivos asociados a

resultados). Sin duda esto sería un aporte para mitigar el exceso de gastos a fin de año ya que se podría evaluar el rendimiento del gasto en este período de tiempo en comparación a períodos anteriores y así tener mejor manejo de los recursos.

Finalmente, en gestión pública 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.

Notas

(1) El 30 de enero de 2018 la Dirección de Presupuestos (DIPRES) presentó el cierre de la ejecución presupuestaria 2017 a través de su cuenta pública en el Ministerio de Hacienda. 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 de 2018, las autoridades de gobierno mencionan 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>.

(2) 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>.

(3) División presupuestaria de las instituciones públicas, en relación con funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

(4) En septiembre de 2015, como parte de 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Chile 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.

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

(6) 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).

(7) 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 lo 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.

(8) El estudio también se puede realizar en forma mensual, pero se realiza 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.

(9) 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 $[-1,96; +1,96]$.

(10) Se saca del conteo a 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 subtítulo 29 y 1 caso para el subtítulo 22). También se saca del conteo los servicios que comiencen o dejen de operar a mediados de año (solo en el año donde se evidencien estos fenómenos).

(11) Oscilaciones regulares dentro de cada año.

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

(13) 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.

(14) Ver detalle en: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal11/Estudios/CCNN/trimestrales/see76.pdf>.

(15) 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 período. En consecuencia, el criterio tomado es para todas aquellas instituciones públicas que presenten seis (6) o más años completos de operación presupuestaria en el rango antes mencionado.

(16) 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.

(17) 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%.

(18) 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.

(19) 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 ($Q < 1$).

(20) La única institución pública que presenta evidencia del componente estacional y sin concentración de gastos a fin de año, retirada del Gráfico 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).

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

(22) 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 tocándote 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”.

(23) 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.

(24) Siendo 1 la peor calidad y 10 la mejor.

(25) En el gasto del gobierno central se excluye la amortización de la deuda.

(26) Instituciones Públicas financiadas por la Ley de Presupuestos según el alcance del estudio.

Bibliografía

- Blöndal, Jón R. y Curristine, Teresa (2004), “Budgeting in Chile”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4 N° 2, pp. 7-45.
- Campos, J. Edgardo (2001), “What is Public Expenditure Management (PEM)?”, Mandaluyong, Asian Development Bank (The Governance Brief; N° 1), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28648/governancebrief01.pdf>.
- Chile. Decreto Ley N° 1.263 del 28-11-1975: Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, Santiago, Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile. Ley N° 20.128 del 30-09-2006 sobre Responsabilidad Fiscal, Santiago, Diario Oficial de la República de Chile.
- Comisión de Modernización del Estado (2017), *Un Estado para la ciudadanía*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Cornejo, Miguel (2018), *Módulo de ejecución presupuestaria*, Santiago, Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos.
- Cortez, Juan M. (2008), “Desestacionalización -X12 ARIMA- con efecto calendario índice de supermercados”, en *Estudios del Instituto Nacional de Estadísticas*, Vol. 12, http://historico.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/estudios/estudioscnportadas/n12.pdf.
- Crispi, Jaime; Vega, Alejandra; Cooper, Andrés; y Roeschmann, Juan Andrés (2004), “Reasignaciones presupuestarias en Chile: conceptualización y análisis cuantitativo”, en *Estudios de finanzas públicas*, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Albornoz (eds.), Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21659_doc_pdf.pdf.

- DIPRES (2018), *Ejecución presupuestaria 2009-2018*, Santiago, Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>.
- Gallardo, Mauricio y Rubio, Hernán (2009), "Diagnóstico de estacionalidad con X-12-ARIMA", Santiago, Banco Central de Chile (Estudios Económicos Estadísticos; N° 76).
- Guarda, Pablo (2018), "Jeannette von Wolffersdorff: en la DIPRES históricamente se instaló una cultura de opacidad", en *La Tercera*, Santiago, 19 de marzo, <http://www.pulso.cl/economia-dinero/jeannette-von-wolffersdorff-la-dipres-historicamente-se-instalo-una-cultura-opacidad>.
- Hawkesworth, Ian; Huerta Melchor, Oscar; y Robinson, Marc (2013), "Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium-Term Budgeting, Budget flexibility", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12 N° 3, <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k44tpx5bl48>.
- Kaplan, Robert S. y Norton, David P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard Business School Press.
- Leiva, Lorena y Matus, Javiera (2017), "Cuestionan ejecución de más de \$ 30 mil millones en siete servicios de salud", en *La Tercera*, Santiago, 9 de noviembre, <https://www.latercera.com/> noticia/cuestionan-ejecucion-mas-30-mil-millones-siete-servicios-salud.
- Liebman, Jeffrey B. y Mahoney, Neale (2013), "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement", en *American Economic Review*, Vol. 107 N° 11, <http://doi.org/10.1257/aer.20131296>.
- Lienert, I. y Ljungman, G. (2009), "Carry-over of Budget Authority", Washington, IMF. Fiscal Affairs Department (Technical Guidance Note), <https://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>.
- Medina, Fernando (2001), *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*, Santiago, CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Mora, José (2017), "La fiebre de diciembre 2", Santiago, Observatorio de Gasto Fiscal, <https://observatoriodefiscal.cl/Blog/2017/05/la-fiebre-de-diciembre-2>.
- Servicio de Salud Metropolitano Central (2016), *Informe final 667*, Santiago, Contraloría General de la República de Chile.
- Steger, Gerard (2018), "Elaboración de presupuesto por resultado: lecciones de la reforma presupuestaria austríaca", en *Un Estado para la ciudadanía: estudios para su modernización*, Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 489-532.

Vammalle, Camila y Ruiz Rivadeneira, Ana María (2017), "Budgeting in Chile", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 16 N° 3, <http://doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>.

Von Gersdorff, Herman (2018), "El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma", en *Un Estado para la ciudadanía: estudios para su modernización*, Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 533-574.