



Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia

Informe Técnico del Consejo N°1

16 de marzo de 2020

ÍNDICE

Resumen	3
I. Introducción	5
II. Marco conceptual: eficiencia del gasto público	6
III. Dimensiones de la eficiencia del gasto público	10
III.1 Dimensión Organizacional	10
Sobre la fragmentación, traslape y duplicidad de funciones de los organismos públicos	10
Dependencia jerárquica de los servicios y centralización de la gestión del Estado	13
III.2 Dimensión del Personal	14
Marco conceptual: productividad, incentivos y compensaciones	14
Incentivos en el sector público: evidencia para Chile e internacional	15
Sistemas de medición de desempeño de los trabajadores del sector público	17
Indicadores de empleo y compensaciones de los trabajadores del sector público	20
Opciones para mejorar la eficiencia del gasto en personal en el sector público	22
Incentivos al retiro	23
III.3 Dimensión Presupuestaria	24
Alternativas de metodologías presupuestarias frente al incrementalismo presupuestario	26
Experiencia internacional de Presupuesto por Desempeño	28
Chile: avances en metodologías presupuestarias alternativas	29
Rigidez presupuestaria y la experiencia en el uso de Cláusulas con Fecha de Expiración	31
El caso del Fondo Concursable en Chile	32
Consideraciones institucionales y tecnológicas	33
III.4 Dimensión Compra de Bienes y Servicios	34
Diagnóstico del sistema de compras públicas en Chile	34
Experiencia internacional y evaluación del sistema de compras públicas en Chile	36
III.5 Dimensión de Nuevas Tecnologías	39
Desarrollo de nuevas tecnologías en el sector público chileno	40
Experiencias internacionales en el uso de nuevas tecnologías	40
IV. Conclusiones	41
Bibliografía	43

Resumen

El objetivo de este Informe es identificar experiencias tanto internacionales como nacionales de revisión de la eficiencia y calidad del gasto público, de acuerdo a la solicitud realizada por el Ministro de Hacienda, Sr. Ignacio Briones, el 27 de enero de 2020. Estas experiencias debieran servir como antecedentes para la Comisión Asesora Ministerial encargada de proponer mejoras en este tema.

Los estudios respecto a la eficiencia y calidad del gasto público se dividen entre aquellos que las evalúan en base a un análisis comparativo entre países, los que analizan las mejoras prácticas y aquellos que revisan casos exitosos de los cuales se pueden extraer lecciones.

En general, la mayoría de dichos estudios concluyen que el gasto público en Chile es el más eficiente de la región, aunque existen algunas dimensiones en las que se podrían incorporar mejoras sustantivas. Estas dimensiones son:¹

- (i) Organizacional;
- (ii) del Personal;
- (iii) Presupuestaria;
- (iv) Compras de bienes y servicios y;
- (v) Nuevas tecnologías.

En la dimensión organizacional, los estudios para Chile evidencian la posible existencia de duplicidad de funciones en algunas instituciones del Estado. Una experiencia interesante para abordar este tema es la Government Accountability Office (GAO), en Estados Unidos, que ha creado un marco de referencia para la evaluación de la fragmentación (más de un organismo está involucrado en una misma área de necesidad nacional), traslape (múltiples organismos tienen objetivos similares) y duplicidad (dos o más organismos se ocupan de las mismas actividades) de los organismos públicos. Esta agencia entrega una metodología para identificar estos problemas y dimensionar sus efectos. En este ámbito, también debe revisarse la dependencia jerárquica y la centralización de la gestión del Estado, donde la experiencia internacional ha mostrado que estos factores tienen un impacto sobre la eficiencia del gasto público.

En la dimensión del personal, los estudios para el país indican que existen espacios de mejora en los mecanismos de incentivos para que las compensaciones salariales estimulen efectivamente la eficiencia de los empleados públicos. Respecto a los programas de incentivos, la experiencia internacional destaca las ganancias en eficiencia si estos se entregan a nivel individual (Australia, Canadá y Nueva Zelanda). Asimismo, también destaca la importancia de generar mecanismos de contratación con altos estándares de transparencia para atraer trabajadores motivados al sector público. Además, se presenta la experiencia internacional en sistemas de medición de desempeño de los trabajadores del sector público. En otro ámbito, la literatura enfatiza la relevancia de contar con indicadores de empleo y salarios en el sector público. La experiencia internacional también permite identificar diversas opciones en materias de políticas de personal para mejorar la eficiencia

¹ Una estructura similar se encuentra en Centro de Estudios Públicos (2017), donde se propone avanzar en cuatro áreas de gestión del Estado: personas, financiera, de la información y organizacional.

del gasto público, las que son analizadas en este Informe. Respecto a los incentivos al retiro, estudios internacionales recientes resaltan a este mecanismo como uno de los más efectivos para generar eficiencia del gasto público, donde la evidencia internacional permite identificar medidas para que los empleados públicos sujetos a retiro tengan el incentivo de hacerlo, tales como los criterios de elegibilidad del programa.

Respecto a la dimensión presupuestaria, en el caso de Chile, si bien diversos trabajos destacan los avances en materias de metodologías presupuestarias y las fortalezas del sistema de evaluación y control de gestión, también sugieren espacios de mejoras y perfeccionamiento. Diversos estudios indican que el proceso presupuestario es principalmente incrementalista, es decir, la asignación para el año siguiente corresponde a la del ejercicio anterior más un pequeño cambio (aumento) en las distintas líneas de gasto. La literatura es muy crítica respecto al incrementalismo y se proponen distintas alternativas. Entre ellas están el Presupuesto por Programa, Presupuesto Base Cero y el Presupuesto por Desempeño. La mayoría destaca el uso de metodologías de Presupuesto por Desempeño (la que relaciona los presupuestos de los programas con su desempeño, es decir, vincula sistemáticamente el financiamiento con el resultado), siendo sus principales exponentes países como Alemania, Australia, Austria, Canadá, EE.UU, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. La experiencia internacional también permite identificar algunos instrumentos para hacer frente a las rigideces de gastos que tienen orígenes en leyes, como son las Cláusulas con Fecha de Expiración que se aplican en Australia, en las cuales los recursos asignados a los programas tienen un límite de ejecución en el tiempo. Finalmente, se releva la importancia de contar con sistemas de información de gestión financiera que provean información a tiempo, confiable y exhaustiva.

En la dimensión de compra de bienes y servicios, el diagnóstico tanto de instituciones académicas como de organismos internacionales, sugiere un amplio espacio de mejoras en Chile. Al comparar el sistema de compras públicas en Chile, que se realiza a través de ChileCompra, con el de los países de la OCDE, se observa que no existe un marco conceptual claro de los mecanismos relevantes para este tema. En particular, de los convenios marco, que operan de forma distinta a mecanismos que llevan el mismo nombre en los países de la OCDE, donde destaca la importancia de las compras colaborativas estratégicas. Los estudios realizados para Chile concluyen que existirían espacios de mejora en términos de disponibilidad y/o accesibilidad a la información.

Finalmente, en la dimensión de nuevas tecnologías, el país ha realizado importantes avances y se encuentra en lugares destacados de acuerdo a distintos rankings internacionales, como el Networked Readiness Index del Foro Económico Mundial. Sin embargo, se recomienda seguir avanzando en esta materia. Algunos estudios internacionales recientes reconocen que el uso de digitalización en el Estado contribuye a reducir costos administrativos y, por lo tanto, a generar una mayor eficiencia en el gasto público. Al respecto, en los últimos años se ha documentado un alto número de experiencias internacionales, que evidencian que el uso de nuevas tecnologías tales como las aplicaciones móviles para acceder a información sobre asistencia social (My Pages App, en Suecia), realizar consultas médicas (Ulcer care via tele-medicine, en Dinamarca), transferencias directas a los beneficiarios y aplicaciones móviles ligadas a servicios, generan

una alta satisfacción de los beneficiarios, al mismo tiempo que disminuyen los costos administrativos del sector público.

I. Introducción

La Ley N° 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo considera dentro de sus funciones y atribuciones Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.

La crisis social que se inició el 18 de octubre de 2019 y la respuesta de las autoridades, ha llevado a proyectar una nueva trayectoria de convergencia del Balance Estructural y de la deuda pública, respecto a la cual el Consejo Fiscal Autónomo ha manifestado su preocupación.

En este contexto, con fecha 27 de enero de 2020, el Ministro de Hacienda, Sr. Ignacio Briones, ratificó la solicitud efectuada al Consejo Fiscal Autónomo por el Director de Presupuestos, Sr. Matías Acevedo, con fecha 20 de diciembre de 2019, de realizar un estudio sobre “experiencias de revisión de gasto, haciendo referencia a consideraciones de eficiencia”.

De acuerdo a lo solicitado por el Ministerio de Hacienda, el foco del estudio es identificar experiencias tanto nacionales como internacionales de revisión de la eficiencia y calidad del gasto público, material que servirá de antecedente para la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público. A su vez, el Ministro de Hacienda ha señalado que espera contar posteriormente con la asesoría del Consejo Fiscal Autónomo para la evaluación de las conclusiones del análisis realizado por dicha Comisión, así como en otras materias relacionadas con esta iniciativa.

En este sentido, el Consejo enfatiza que este documento es un insumo para la discusión en curso acerca de la revisión de la eficiencia y calidad del gasto público en Chile, no incluyendo recomendaciones propiamente tales planteadas por el Consejo.

La literatura ubica a Chile en una posición destacada en los ranking de eficiencia del sector público en América Latina y entre países emergentes (Banco Interamericano de Desarrollo 2018, Afonso et al 2013, Afonso et al 2006). En un reciente trabajo del Banco Interamericano del Desarrollo (2018), Chile aparece primero en el ranking de América Latina en términos de eficiencia técnica en adquisiciones, salarios y subsidios.

A partir de esta base, algunos estudios sugieren espacios para aumentar la eficiencia del gasto público (Centro de Estudios Públicos 2017, Marshall et al 2016, OCDE 2017), diagnósticos que son abordados a lo largo del presente informe. Considerando estos diagnósticos se analizan experiencias tanto nacionales como internacionales, en distintas dimensiones de la eficiencia del gasto público.

II. Marco conceptual: eficiencia del gasto público

En las últimas décadas, la globalización, los cambios demográficos y las crecientes demandas sociales, en conjunto con la necesidad de mantener el gasto público bajo control, han generado que la discusión sobre el uso eficiente² y efectivo de los recursos públicos se convierta en una prioridad en la agenda nacional de los países (Afonso et al. 2006, Mandl et al. 2008 y Dutu et al. 2016).

Un primer desafío dice relación con la definición conceptual y metodológica de la eficiencia y la efectividad del gasto público. Ambos términos abarcan las relaciones existentes entre los insumos, la producción y los resultados de las actividades del sector público (Afonso et al. 2006 y Mandl et al. 2008). De acuerdo a la literatura existen dos principales problemas que dificultan la definición de estos conceptos: por un lado, el gasto público tiene múltiples objetivos y, por otro, la producción del sector público no se transa en el mercado, por lo que no siempre puede ser cuantificada de manera precisa y sus precios no se encuentran reportados (Mandl et al. 2008).

Es importante distinguir la eficiencia de la efectividad del gasto público. Mientras la eficiencia relaciona los insumos con la producción, el segundo relaciona los mismos insumos con los resultados u objetivos de algún servicio público. En ese sentido, la efectividad del gasto público es más difícil de calcular, pues implica cuantificar valoraciones que muestren el éxito de los recursos en alcanzar las metas planteadas.

La manera más básica de medir la eficiencia del gasto público es a través de la productividad, esto es, el cociente entre el valor de los insumos y el valor de la producción del sector público. Sin embargo, esta definición es incompleta, en tanto ignora la idea de la frontera de posibilidades de producción (FPP). Una definición más precisa de eficiencia debe hacer referencia a los niveles factibles de producción en el sector público. En otras palabras, cuál es el nivel máximo de producción que se puede alcanzar con un nivel dado de insumos, o bien cuál es el nivel más bajo de insumos que pueden utilizarse para un nivel de producción determinado (Afonso et al. 2006 y Mandl et al. 2008).

De acuerdo a Mandl et al. (2008), es posible distinguir dos conceptos de eficiencia: (i) eficiencia técnica, que corresponde a la relación pura entre insumos y producción, tomando en cuenta la FPP y (ii) eficiencia asignativa, que considera la relación entre insumos y producción, tomando en cuenta los costos y beneficios, por lo que requiere mayor análisis e información.

La definición de eficiencia asignativa implica que su medición requiere: (i) una estimación de los costos de los insumos; (ii) una estimación de la producción; y (iii) una comparación entre ambas. Por lo tanto, la principal complejidad para medir la eficiencia del gasto del sector público es que no es evidente determinar los costos y los beneficios reales asociados a los servicios públicos (Afonso et al. 2006). Otra dificultad que existe al medir la eficiencia

² En el sentido de aumentar el valor de cada peso gastado, es decir, de acuerdo al enfoque de “value for money” (Currstine et al. 2019).

en el sector público es que muchas veces los servicios están interconectados, por lo que la relación insumo-producción no siempre es fácilmente representada (Mandl et al. 2008).

Como la eficiencia no puede medirse directamente, se utilizan diversos enfoques y marcos metodológicos. Como se señaló, muchas veces estos enfoques se basan en el uso de la variable productividad, sin considerar el enfoque de la FPP. La variable productividad es un proxy agregado de la eficiencia, ya que intenta calcular la eficiencia del gasto público total.³

Dos indicadores agregados muy utilizados en la literatura, y aplicados a casos concretos de países de la OCDE, son los indicadores compuestos Public Sector Performance (PSP) y Public Sector Efficiency (PSE), los que incorporan variables de la administración pública, educacional, de salud, infraestructura pública, distribución del ingreso, estabilidad y desempeño económico (Afonso et al. 2006).^{4,5} El PSP se define como la suma de los puntajes que obtiene un país en cada una de las dimensiones mencionadas, para un período de tiempo determinado, mientras que el PSE se construye a partir de los mismos puntajes, deflactados por el gasto de gobierno en cada área. Un valor más alto en cada uno de estos indicadores es señal de un mejor desempeño del país.

La tabla 1 muestra el PSP y PSE para una muestra de cinco países de la OCDE entre 2009 y 2013 (panel a) y para una muestra de cinco países latinoamericanos en 2010 (panel b). Adicionalmente, se incluyen el puntaje mínimo, máximo y el promedio en cada región, respectivamente.

³ Cabe señalar que diversas instituciones como la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, estiman y publican en sus bancos de datos indicadores de eficiencia a nivel micro, es decir, la eficiencia de determinadas áreas específicas del gasto (salud, educación, transporte, entre otros).

⁴ Afonso et al. (2006) diferencia los *indicadores de oportunidades* (administración pública, educacionales, de salud e infraestructura pública) de los *indicadores musgravianos* (distribución del ingreso, estabilidad y desempeño económico).

⁵ Las variables de la administración pública incluyen corrupción, burocracia, calidad del sistema judicial y actividades económicas ilícitas; las variables educacionales incluyen matrícula de la educación secundaria y nivel educacional; las variables de salud consideran mortalidad infantil y esperanza de vida; la variable de infraestructura pública es la calidad de las comunicaciones y de la infraestructura de transporte; la variable de distribución del ingreso es el porcentaje del ingreso del 40% más pobre; las variables de estabilidad son el coeficiente de variación del crecimiento del PIB y la inflación promedio de los últimos 10 años; y las variables de desempeño económico incluyen PIB per cápita, crecimiento promedio del PIB de los últimos 10 años y el desempleo promedio de los últimos 10 años (Afonso et al. 2006).

Tabla 1. PSP y PSE en países OCDE (2009 – 2013) y países latinoamericanos (2010)⁶

Indicador	a. Países OCDE (2009 – 2013)							
	Finlandia	Alemania	Suiza	R. Unido	EE.UU	Mín.	Máx.	Prom.
PSP	0,99	1,02	1,30	1,01	1,06	0,56	1,30	1,00
PSE	0,93	1,12	1,69	1,06	1,16	0,63	1,69	1,04
	b. Países latinoamericanos (2010)							
	Brasil	Chile	México	Perú	Uruguay	Mín.	Máx.	Prom.
PSP	0,95	1,27	1,04	1,10	1,01	0,83	1,27	1,00
PSE	0,98	1,63	1,23	1,60	0,97	0,77	2,13	1,16

Fuente: Afonso et al. (2013) y Afonso et al. (2017).

Para poder medir de manera más precisa la eficiencia del sector público, complementariamente a lo anterior, es posible estimar la FPP, a partir de la cual la información sobre las ineficiencias se puede usar como una herramienta para aumentar la producción, reducir los insumos o ambos. Existen técnicas no paramétricas y paramétricas para estimar la FPP:

- Enfoques no paramétricos: construyen una frontera eficiente utilizando datos de insumos y producción, y no requieren de alguna forma funcional para la relación entre ambos. Ej.: Free Disposal Hull y Data Envelope Analysis (Mandl et al. 2008 y Dutu et al. 2016).⁷ En la tabla 2 es posible observar los valores del puntaje del Data Envelope Analysis de los países considerados anteriormente.
- Enfoques paramétricos: requieren una forma funcional ex-ante para definir la frontera. Ej.: Stochastic Frontier Analysis (Mandl et al. 2008).

⁶ Los valores de los paneles a y b no son comparable entre ellos.

⁷ El Data Envelope Analysis (DEA) es un método de cálculo de la eficiencia de un país por medio de la construcción de la FPP utilizando métodos de programación lineal. Utilizando el indicador PSP como una medida de la producción del sector público, y el gasto público como una medida de los insumos, la metodología entrega un puntaje entre 0 (total ineficiencia) y 1 (total eficiencia) que rankea a los países de acuerdo a la eficiencia de su gasto público.

Tabla 2. Puntajes “Data Envelope Analysis” (DEA) en países OCDE (2009 – 2013) y países latinoamericanos (2010)⁸

DEA	a. Países OCDE (2009 – 2013)							
	Finlandia	Alemania	Francia	R. Unido	EE.UU	Mín.	Máx.	Prom.
	0,75	0,86	0,72	0,86	1	0,72	1	0,85
	b. Países latinoamericanos (2010)							
	Brasil	Chile	México	Perú	Uruguay	Mín.	Máx.	Prom.
	0,74	1,00	0,82	0,92	0,81	0,66	1	0,81

Fuente: Afonso et al. (2013) y Afonso et al. (2017).

Otra forma de medir el nivel de eficiencia del gasto público consiste en estimar la ineficiencia técnica en las adquisiciones, salarios y subsidios del Estado. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2018) estima dicho indicador para el contexto latinoamericano, mostrando a Chile como el país mejor posicionado en esta medición dentro de la región. En efecto, mientras en promedio la ineficiencia técnica de América Latina y el Caribe asciende a un 4,4% del PIB, en el caso chileno esta ineficiencia corresponde a 1,8% del PIB. La tabla 3 muestra el detalle para la región.

Tabla 3. Ineficiencia técnica en adquisiciones, salarios y subsidios del sector público como % del PIB

Argentina	Bolivia	Colombia	Paraguay	Brasil	Uruguay	Perú	Chile	LATAM y Caribe
7,2	6,3	4,8	3,9	3,9	3,7	2,5	1,8	4,4

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2018)

Por último, al estimar ya sea la productividad o la eficiencia del sector público, es importante tomar en consideración las particularidades y heterogeneidades existentes entre los países. Los factores culturales, institucionales, regulatorios y socioeconómicos son fundamentales para entender las diferencias entre la eficiencia del gasto público en distintos países (Afonso et al. 2006 y Mandl. et al 2008).

⁸ Los valores de los paneles a y b no son comparables entre ellos.

III. Dimensiones de la eficiencia del gasto público

Considerando estudios que se irán citando, este informe considera las siguientes dimensiones para el estudio de la eficiencia de gasto público en Chile:

Dimensión organizacional: en lo referido a la estructura organizacional del Estado se abordan la fragmentación, traslape y duplicidad de funciones de servicios públicos y la jerarquización y centralización en la gestión del Estado.

Dimensión del personal: contempla los mecanismos de incentivo de desempeño, indicadores de compensaciones, sistemas de medición del desempeño, y los planes de retiro de los trabajadores del sector público.

Dimensión presupuestaria: en esta materia se abordan distintas metodologías para hacer frente al incrementalismo presupuestario, se revisan las herramientas disponibles para medir el desempeño y otros procedimientos que apuntan a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Dimensión de compras y bienes de servicios: esta dimensión se analiza desde la óptica de las distintas herramientas disponibles para realizar compras públicas y de la eficiencia de dichas herramientas.

Dimensión de nuevas tecnologías: en los últimos años el uso de nuevas han mostrado una alta satisfacción de los beneficiarios, al mismo tiempo que disminuyen los costos administrativos del sector público.

III.1 Dimensión Organizacional

En este subcapítulo se abordan el tema de la estructura organizacional del Estado y la dependencia jerárquica de los servicios públicos. Respecto a la estructura organizacional el foco es recabar evidencia sobre los procesos de identificación y gestión de duplicidad, fragmentación y traslape en los organismos o funciones estatales. Por su parte, nos referimos a experiencias internacionales sobre dependencia jerárquica de los servicios y la centralización de la gestión pública.

Sobre la fragmentación, traslape y duplicidad de funciones de los organismos públicos

Diversos documentos de trabajo realizados para Chile evidencian la posible existencia de duplicidad de funciones en las instituciones del Estado, abordándola como un problema de eficiencia (Marshall et al. 2016 y Centro de Estudios Públicos 2017). Sin embargo, no existe literatura nacional que permita identificar las potenciales falencias en la estructura organizacional siguiendo alguna metodología determinada.

En Estados Unidos, la Government Accountability Office (GAO), una agencia independiente que trabaja para el Congreso de dicho país, en su función de examinar la eficiencia del gasto público y de cómo opera el sector público, cada año emite un informe sobre la eficiencia organizacional del sector fiscal.

En un reporte de 2015, la GAO entrega definiciones sobre esta materia y el contenido evaluado en sus informes. Al respecto, definen los siguientes conceptos que son la base de los análisis de sus informes:

- (i) *Fragmentación*: se refiere a la circunstancia en que más de un organismo o servicio está involucrado en una misma área de necesidad nacional y existen oportunidades de mejora en la provisión de dicho servicio;
- (ii) *Traslape*: ocurre cuando múltiples organismos o programas tienen objetivos similares, se ocupan de actividades o estrategias similares para alcanzarlos, o apuntan a beneficiarios similares; y
- (iii) *Duplicidad*: acontece cuando dos o más organismos se ocupan de las mismas actividades o proveen los mismos servicios a los mismos beneficiarios.

El cuadro 1 compila los principales pasos que define la GAO para identificar la *duplicidad*, *fragmentación* o *traslape* de organismos o funciones, y sus potenciales efectos (negativos o positivos).

Cuadro 1. Pasos para analizar la existencia de organismos o funciones duplicadas, fragmentadas o traslapadas

1) Identificar la duplicidad, fragmentación o traslape	Seleccionar un enfoque para elegir los organismos o funciones a revisar	Seleccionar los organismos o funciones a revisar	Recolectar información acerca de los organismos o funciones seleccionados	Determinar si la duplicidad, fragmentación o traslape existe	Identificar la relación entre los organismos o funciones duplicados, fragmentados o traslapados	Confirmar los hallazgos con organismos externos y stakeholders
2) Identificar los efectos potenciales de la duplicidad, fragmentación o traslape	Identificar los efectos potenciales (negativos o positivos) de las duplicidades, fragmentaciones o traslapes identificados en el paso anterior	Considerar la necesidad de evaluaciones adicionales	Confirmar los hallazgos con organismos externos y stakeholders			
3) Validar los efectos, evaluar y comparar los organismos o funciones	Identificar evaluaciones existentes sobre los organismos o funciones y evaluar su relevancia y robustez	Llevar a cabo nuevas evaluaciones, en el caso de que no existieran evaluaciones relevantes y robustas	Utilizar las evaluaciones para validar los reales efectos de la duplicidad, fragmentación o traslape, y comparar el desempeño del organismo o función			Confirmar los hallazgos con organismos externos y stakeholders
4) Identificar las alternativas para aumentar la eficiencia	Identificar alternativas para alcanzar economías de escala (cuando los efectos identificados son positivos)	Identificar alternativas para reducir la duplicidad, fragmentación o traslape (cuando los efectos identificados son negativos)				Comunicar los resultados a los encargados de políticas

Fuente: GAO (2015)

En GAO (2018) se encuentran aplicaciones a casos concretos de la metodología utilizada por dicha agencia en Estados Unidos. En el cuadro 2 se presentan experiencias referidas a la duplicidad y traslape.

Cuadro 2. Detección de traslape y duplicidad organizacional y medidas correctivas efectuadas por la GAO en Estados Unidos

Uno de los casos de duplicidad de funciones es el de la entrega de beneficios o servicios de compensación a la suplantación de identidad, ante la evidencia de violación de los datos personales. En concreto, dos oficinas del Gobierno Federal, tanto la Oficina de Administración del Personal como el Departamento de Seguridad Interna, ofrecían beneficios ante la eventualidad, lo que ocasionó reiteradamente que algunos individuos recibieran dos veces la compensación. Las recomendaciones de la GAO, realizadas a la Oficina de Administración y Presupuesto, se basaron en mecanismos logísticos y digitales como la generación de bases de datos maestras que junten información de todas las agencias y organismos que realizan compensaciones ante filtración de datos, lo que potencialmente ahorraría al gobierno federal millones de dólares por año.

Otro ejemplo de experiencia en detección de traslape y duplicidades se da en el Departamento de Defensa. Las autoridades de dicho departamento detectaron que muchas veces el suministro de vestuario, alimentos, medicinas, entre otros, que tiene altos costos, estaba a cargo de dos instancias independientes: la Agencia de Logística de Defensa y los departamentos militares. Muchas veces este trabajo doble acontecía en instalaciones militares cercanas o en la misma instalación. La GAO detectó la posibilidad de minimizar el traslape y la duplicidad en la entrega de suministros, explotando la autoridad del Departamento de Defensa para cerrar o reasignar instalaciones militares. Este uso más eficiente de la red de centros de distribución genera un ahorro estimado de \$US 527 millones en cinco años.

Un ejemplo de existencia de fragmentación y traslape en programas o servicios públicos corresponde al caso de los programas educacionales STEM⁹ en EE.UU. El objetivo fundamental de estos programas es preparar mejor a los estudiantes de educación secundaria en el campo de las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas para que tengan un desempeño más alto en la educación superior. GAO detectó que las acciones y actividades de este sistema educativo se encontraban fragmentadas entre 163 programas y 13 organismos, lo que en suma implicaba un gasto de US\$ 2.9 millones por año (2016). Adicionalmente, otras falencias en la entrega del servicio se encontraron a nivel de la poca participación de grupos subrepresentados (mujeres, minorías o habitantes de zonas rurales), por lo que las recomendaciones de GAO apuntaron a una mejora en la entrega y los reportes de desempeño, lo que permitiría aumentar la costo efectividad de los programas.

Dependencia jerárquica de los servicios y centralización de la gestión del Estado

Otro aspecto de relevancia vinculado a la dimensión organizacional de la eficiencia del sector público dice relación con la estructura organizacional del Estado, esto es, la

⁹ Educación en las áreas de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.

arquitectura de la gestión al interior del aparato estatal. De acuerdo a Marshall et al. (2016), Chile se caracteriza por tener un Estado “weberiano”, con estructuras rígidas y jerarquizadas y de escasa distribución de la autoridad y responsabilidad, lo que de acuerdo al autor supone la necesidad de avanzar hacia una arquitectura organizativa menos jerárquica y menos concentrada en una autoridad.

Rodríguez et al. (2008), señalan que precisamente es esta rigidez de la estructura y los procedimientos administrativos, más el exceso de burocracia, lo que genera una ausencia de dinamismo para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Lo anterior, de acuerdo al autor, implica una falta de eficiencia y eficacia en el accionar del Estado.

De acuerdo a Porto et al. (2008), la descentralización, a su vez, se vincula con el grado de verticalidad que exhibe un Estado. En ese sentido, según el autor, un sector público caracterizado por una estructura organizacional de carácter vertical se asocia a un Estado menos descentralizado, mientras que las estructuras horizontales se asocian a un sector público con mayor descentralización.

Onrubia (2005) realiza un estudio de experiencia comparada de dos grupos de países desarrollados: un grupo cuya arquitectura organizativa se caracteriza por elevados niveles de descentralización efectiva de la gestión y con mayor autonomía; y otro grupo caracterizado por una arquitectura más rígida, con una fuerte centralización y estructuras de decisión altamente jerarquizadas y verticales. El resultado del autor indica una superioridad en cuanto a la eficiencia de la gestión en el modelo de los países del primer grupo, resultado que puede explicarse por una mejor capacidad de respuesta que tienen las arquitecturas descentralizadas en términos del uso eficiente de la información.

III.2 Dimensión del Personal

En este subcapítulo se abordan los aspectos más relevantes sobre los incentivos para mejorar el desempeño de los empleados públicos. Los diagnósticos realizados para Chile sugieren una revisión de los mecanismos de incentivos para que las compensaciones salariales efectivamente incentiven un desempeño eficiente (Centro de Sistemas Públicos 2016 y Centro de Estudios Públicos 2018). Adicionalmente, se presentan y analizan los principales indicadores de empleo y compensaciones propuestos por organismos internacionales, algunos casos empíricos y su implicancia en términos de la eficiencia del gasto público. Otro tema abordado, donde existe experiencia tanto local como internacional, son los incentivos al retiro, una materia relevante a analizar considerando que a partir del año 2025 debiese comenzar a operar un nuevo marco normativo.

Marco conceptual: productividad, incentivos y compensaciones

Siguiendo a Dunleavy (2017), una preocupación fundamental en el funcionamiento del Estado dice relación con la evolución del desempeño de los empleados del sector público. Para analizar la dimensión del personal se revisan los modelos canónicos y el marco conceptual que, desde la academia, intentan predecir cambios en el desempeño de los agentes (en este caso, trabajadores públicos) ante cambios en los incentivos que estos enfrentan.

El problema de los incentivos, la productividad y las compensaciones puede abordarse a través del problema de Agente-Principal (Holmström et al. 1987), cuya naturaleza radica en que el desempeño que un “agente”, el empleado, lleva a cabo no es observable por el “principal”, en este caso, el encargado de la agencia pública, lo que complejiza poder establecer evaluaciones y generar políticas de incentivos y compensaciones que retroalimenten el desempeño.

Al respecto, se debe señalar que existen diferencias fundamentales que generan que establecer incentivos para aumentar el desempeño dentro del sector público sea más complejo que en el sector privado (Burguess et al. 2003).

Algunas distinciones entre el sector privado y el sector público son descritas en Dixit (2002), por ejemplo, la presencia de múltiples “principales” cuando los objetivos de cada uno de estos empleadores no estén alineados, o la existencia de múltiples tareas en el caso de que las actividades que implica cada una de ellas tampoco tengan coherencia. Dos factores que son de especial interés en el contexto de los incentivos para mejorar el desempeño en el sector público son la falta de competencia, que repercute en un debilitamiento de los incentivos para los trabajadores, y la existencia de motivación intrínseca, es decir, factores que motivan a los empleados públicos a mejorar su desempeño pero que no tienen relación con elementos monetarios. También la literatura documenta problemas en la medición de los resultados, en tanto las labores al interior del sector público dependen de la toma decisiones y muchas veces se caracterizan por la poca claridad en las metas u objetivos (ver Bandiera et al. 2017 y Dixit 2002).

De acuerdo a Bandiera et al. (2017), aún con sus evidentes diferencias, los incentivos correctamente diseñados pueden contribuir a aumentar el desempeño de los empleados del sector público, tal como sucede con el sector privado. En general, es importante que estos incentivos financieros sean sencillos, fáciles de entender y conectados con objetivos claros y medibles.

Incentivos en el sector público: evidencia para Chile e internacional

En Chile, el principal instrumento usado como incentivo para aumentar el desempeño de los trabajadores del sector público corresponde al Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). Si bien existe consenso en que la introducción de esta herramienta constituyó una señal positiva en cuanto a incentivar un desempeño más alto por parte de los funcionarios públicos, algunos expertos han detectado algunas debilidades en su formulación que hacen necesaria una revisión y modificación de su estructura (Centro de Estudios Públicos 2017). De dicho estudio se derivan tres principales falencias: la incidencia creciente del PMG en la renta permanente de los trabajadores, la poca gradualidad en la determinación de las primas y el carácter institucional de los incentivos.

De acuerdo al Centro de Sistemas Públicos (2016), las limitaciones exhibidas por el PMG están relacionadas con las particularidades que tiene el establecimiento de incentivos para aumentar el desempeño al interior de las agencias públicas. En ese sentido, es posible generar recomendaciones para el mejoramiento del programa, rescatando sus aspectos positivos y modificando sus aspectos más débiles, tomando en cuenta dichas

particularidades. Por esta razón es fundamental la revisión de la evidencia empírica existente.

Los autores señalan que un ejemplo de las limitaciones de la herramienta PMG es la forma de entrega de los incentivos. Mientras que dicha herramienta se ofrece de forma colectiva, gran parte de la evidencia internacional muestra que la entrega de esta clase de incentivos es más eficiente si se realiza a nivel individual, como es el caso de Australia, Canadá y Nueva Zelanda.^{10 11} Otra limitación de esta herramienta es el alto peso relativo que estos tienen en el salario de los trabajadores, lo que genera incentivos perversos a hacer *gaming*¹², distorsionando el sistema de compensaciones. Del mismo modo, la experiencia de estos países muestra la conveniencia de combinar la entrega de estos incentivos individuales con una estructura organizacional descentralizada (Centro de Sistemas Públicos 2016).

Por el lado de las experiencias internacionales, se evidencia que existen distintos mecanismos que permiten el desarrollo de incentivos que contribuyan a mejorar el desempeño de los empleados del sector público, lo que permite una mayor eficiencia del gasto fiscal (Centro de Sistemas Públicos 2016 y Bandiera et al. 2017).

A continuación, en el cuadro 3, se presentan algunos casos empíricos internacionales sobre incentivos, desempeño y compensaciones en el sector público

Cuadro 3. Experiencias internacionales en materia de incentivo, desempeño y compensaciones

Khan et al. (2014) muestra que ofrecer pagos como incentivos a los recaudadores de impuestos en Paquistán contribuyó a aumentar los ingresos tributarios del gobierno. En particular, en áreas del país donde existió el incentivo el aumento de los ingresos fue de 13 puntos porcentuales frente a las zonas donde no hubo pagos.

Por otro lado, Ashraf et al. (2014) y Rasul et al. (2016) indican que un sistema de incentivos monetarios bien diseñado es capaz de potenciar los factores laborales intrínsecos.

Un estudio en Zambia (Ashraf et al. 2014) muestra que los trabajadores que recibieron recompensas no pecuniarias (por ejemplo, reconocimiento social de la labor desempeñada) duplicaron el desempeño de aquellos que recibieron una comisión monetaria por su trabajo. Esto es de particular importancia, sobre todo en casos donde existan limitantes presupuestarias para establecer o aumentar los incentivos monetarios. La principal ventaja de los incentivos no

¹⁰ Si bien en Chile el grueso de los incentivos a los trabajadores del sector público se entrega de forma colectiva, existen mecanismos individuales, enfocados en los cargos directivos o de Alta Dirección Pública, denominados Convenios de Desempeño de la Alta Dirección Pública (Centro de Sistemas Públicos 2016).

¹¹ Un caso intermedio se encuentra en el Reino Unido, donde conjuntamente se establecen metas tanto individuales como colectivas (Centro de Sistemas Públicos 2016).

¹² El *gaming* se define como una estrategia desplegada por una persona cuya compensación está ligada al desempeño y que, dada la orientación al logro de un beneficio esperado, permite la realización de metas fácilmente alcanzables, indicadores realizables y otras actividades que no ponen en riesgo la retribución (Burguess et al. 2003).

financieros es que permiten aumentar el desempeño de los trabajadores del sector público sin que esto implique un desembolso de dinero, es decir, de una forma costo efectiva.

Para países de la OCDE, Curristine et al. (2007) documenta la experiencia de la introducción de incentivos por medio del “modelo de taxímetro” aplicado a la educación superior y al área de salud en Dinamarca. En concreto, señala que este mecanismo de incentivos, combinado con un aumento de la flexibilidad financiera en universidades y hospitales públicos, ha permitido generar ganancias de eficiencia en el gasto destinado a estas áreas.

Una última consideración dice relación con el rol que juegan los procesos de reclutamiento. Con respecto a esto, la experiencia internacional indica que establecer incentivos para aumentar el desempeño de los trabajadores ya contratados es una condición necesaria, pero no suficiente, para aumentar la eficiencia en el sector público. Así, generar nuevos mecanismos o estrategias para que el gobierno atraiga a trabajadores más intrínsecamente motivados (que exhiban, por ejemplo, altos niveles de motivación prosocial) puede tener un impacto mayor que el mejoramiento de los incentivos para los trabajadores incumbentes.

Del mismo modo, los problemas de bajo desempeño y baja calidad de los servicios no siempre están asociados a que las compensaciones monetarias sean bajas. Muchas veces el solo hecho de aumentar las compensaciones o los incentivos pecuniarios no tiene el resultado esperado, como es el caso del aumento salarial de los profesores públicos en Indonesia, que no generó mejoras en los indicadores educacionales (de Ree et al. 2012). De acuerdo a Bandiera et al. (2017), es fundamental que el reclutamiento y contratación se base en estándares de mérito exigentes y transparentes, que aseguren que los mejores postulantes sean los elegidos para los cargos.

Sistemas de medición de desempeño de los trabajadores del sector público

La medición del cumplimiento de atributos o metas respecto de los objetivos de una organización pública es fundamental en el sector estatal. La correcta y precisa medición de dicho cumplimiento de metas puede tener impactos positivos sobre la eficiencia del gasto fiscal, toda vez que sea una contribución al establecimiento de bonificaciones por desempeño que impacten los niveles de motivación de los trabajadores públicos (Marcel et al. 2014).

Este nexo entre una correcta medición del desempeño de los trabajadores del sector público y la entrega de compensaciones acordes a dicho desempeño es diverso y heterogéneo a través de distintos países. El cuadro 4 resume una revisión internacional realizada por la OCDE (2005), que compara distintos sistemas de medición de desempeño del personal, los que están contruidos siguiendo los lineamientos conceptuales recién descritos.

Cuadro 4. Comparación de sistemas de medición de desempeño y compensaciones entre países

País	Sistema de desempeño y compensación	Características
Canadá	Programa de Gestión del Desempeño o Performance Management Program	<p>Se requieren distintas medidas de desempeño para los distintos objetivos de cada agencia pública.</p> <p>Los criterios de evaluación generales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultados - Demostración de habilidades de liderazgo, valores y ética - Contribución al departamento o servicio público <p>Adicionalmente, a cada trabajador se le otorga un feedback oral y escrito de su desempeño, el cual es incorporado en el siguiente período evaluativo. Para ello, se utiliza un sistema de feedback de 360 grados, el cual se caracteriza por incorporar las evaluaciones de los subordinados, los supervisores, los colegas del mismo nivel y una autoevaluación del propio empleado.</p>
Finlandia	New Pay System	<p>Las compensaciones de los empleados públicos incluyen los pagos regulares por el contrato, pagos por desempeño individual y recompensas basadas en resultados.</p> <p>Los criterios generales para evaluar el desempeño son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos del organismo. - Los procesos de negociación colectiva. - La evaluación del desempeño basada en un sistema preparado, probado y mutuamente acordado. <p>Para evaluar el desempeño individual de los trabajadores, cada organismo o agencia pública crea un conjunto de criterios. Usualmente, estos criterios son competencia, efectividad y cooperación. Para el caso de la alta dirección pública se añade el criterio de habilidades de gestión.</p> <p>Para otorgar las recompensas basadas en resultados se establecen metas concretas, en términos de calidad o mejoras de productividad y eficiencia. Existe una larga lista de indicadores de desempeño del personal, del cual los jefes directos de cada organismo debe escoger entre tres y seis.</p>
Alemania	Ordinance on Performance Steps	<p>Los trabajadores del sector público son evaluados cada dos años.</p> <p>Los criterios de desempeño son los siguientes:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Resultados del trabajo (calidad, entrega a tiempo, efectividad) - Conocimiento experto - Metodología de trabajo (independencia, iniciativa, orientación al servicio, expresión oral y escrita) <p>En función de lo anterior, se rankean a los trabajadores con un puntaje que va desde el 1 (no cumple los requerimientos) al 9 (sobrepasa los requerimientos con un desempeño sobresaliente constante).</p>
Hungría	Sistema de pago por desempeño a través de la Ley de Servicio Civil	<p>La evaluación del desempeño está basada fundamentalmente en la definición de los objetivos claves para cada agencia pública y en las observaciones que, por escrito, efectúe anualmente la jefatura directa del empleado evaluado.</p> <p>El sistema de pagos por desempeño se basa en un aumento o reducción de hasta un 20% (como tope) del salario de cada empleado.</p>
Corea	Programa de pago por desempeño al trabajo de excelencia	<p>La evaluación del desempeño se efectúa separadamente para los altos directivos públicos, mediante el Management by Objectives (MBO), y para empleados de menor jerarquía, mediante el Performance Appraisal.</p> <p>Los pagos regulares de los empleados públicos se basan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un salario base (50% del pago mensual) - Una subvención que depende de la posición laboral del empleado y de sus condiciones de vida - Gastos en bienestar, que incluyen alimentos, apoyo para gastos del hogar, bonos por vacaciones, entre otros. <p>Por otro lado, los pagos por desempeño se entregan en dos formas. Por un lado, un programa de aumento anual por mérito (AMIP), de entre 0 y 7% del salario anual, y por otro, el programa de bono por desempeño (PBP) que se otorga en formato de suma alzada de acuerdo al desempeño, con bonos de entre 0 y 100% del salario.</p>
Nueva Zelanda	Gestión del servicio público	<p>El sistema ofrece aumentos salariales por mérito (decididos individualmente por cada agencia pública y en base a una banda salarial por grado) y bonos por logros excepcionales (se entregan una vez).</p> <p>Los aumentos de salario se entregan a los empleados que al cabo de un año superan las expectativas normales de sus trabajos.</p>

		Los bonos de suma alzada se entregan en instancias excepcionales por alto desempeño o alguna contribución especial (trabajos en horas extras).
Suiza	Sistema de pagos por medio de la Ley del Personal	<p>La evaluación del desempeño se basa en metas diseñadas en conjunto por el empleado y su superior. En primer lugar, se acuerdan metas de desempeño, como proyectos o rutinas específicas. Un segundo conjunto de indicadores cubre la personalidad y la metodología de trabajo de los empleados.</p> <p>La evaluación de desempeño se basa en estos dos principios y la ponderación de cada uno (desempeño y comportamiento) depende del jefe de cada organismo. Esta evaluación se realiza de forma escrita y se complementa con una entrevista personal.</p> <p>El sistema de compensaciones monetarias del sector público se basa en dos elementos: aumentos salariales por mérito y bonos.</p> <p>Los aumentos por mérito del salario anual van desde un 0 a un 6% en función de la evaluación del desempeño (desde “no satisface los requerimientos” a “excede con creces los requerimientos”).</p> <p>Los bonos por desempeño se otorgan con una temporalidad discrecional, y en la medida de que un empleado público pase de un nivel de desempeño a otro nivel superior. Existe un tope de bonificación anual de 12%, otorgado a aquellos que pasan del nivel “cómodamente supera los requerimientos” al nivel “excede con creces los requerimientos”.</p>

Fuente: OCDE (2005)

Indicadores de empleo y compensaciones de los trabajadores del sector público

Existe una amplia literatura internacional que se encarga de definir mediciones cuantitativas para analizar el empleo y las compensaciones dentro de un país, las diferencias entre países y cómo los incentivos pueden impactar en estas mediciones. Si bien estos estudios típicamente se han enfocado en el sector privado, se reconoce la relevancia que tiene analizar las dinámicas laborales al interior del gobierno (Burguess et al. 2003). Más aún, es fundamental entender estos mecanismos en un contexto donde la eficiencia del gasto público constituye un factor crítico.

El Fondo Monetario Internacional (Clements et al. 2010) proporciona una batería de indicadores para cuantificar la magnitud del empleo del sector público y el nivel de salarios

y compensaciones (ver cuadro 5).¹³ Estos indicadores son útiles para efectuar comparaciones entre países y entre regiones de países.

Los indicadores del empleo del sector público permiten tener una idea sobre si su nivel es el suficiente para suministrar a la población con los servicios básicos que se requieren. Se debe señalar que sus valores suelen ser mayores en países de altos ingresos.

Con respecto a las mediciones de salarios, estas entregan una idea sobre el nivel de calidad de vida relativo de los empleados públicos, frente a los trabajadores del sector privado y a la población total. Asimismo, los índices que miden la magnitud de las compensaciones del sector público pretenden ser un proxy de la sustentabilidad del gasto que ofrece el Estado a sus trabajadores. Se debe señalar que, típicamente, estos indicadores suelen tener un valor mayor en países de ingresos bajos y, en particular, en estados considerados frágiles.¹⁴

Adicionalmente, es importante tener en consideración que mucho de los indicadores de salarios y compensaciones dependen de otros factores no considerados en la construcción de estos. Variables como la experiencia, el nivel educacional, el género, entre otras, tienen un efecto sobre las compensaciones, el que no es capturado al comparar los indicadores (Cerda 2018).

Cuadro 5. Indicadores para la evaluación del empleo del sector público y compensaciones

<p>Empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleo del sector público como porcentaje del empleo del sector privado • Empleo del sector público como porcentaje del empleo total (público y privado) • Empleo del sector público como porcentaje de la población total <p>Salarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promedio de salarios del sector público como porcentaje de salarios del sector privado • Promedio de salarios del sector público como porcentaje del PIB per cápita • Razón entre el salario más alto y bajo del sector público¹⁵

¹³ Se deben diferenciar los salarios de las compensaciones ya que estas últimas incluyen a los primeros. En ese sentido, muchas veces el sector público ofrece a sus empleados otras formas de compensaciones no salariales (FMI 2002).

¹⁴ El FMI entrega una definición de Estado frágil de acuerdo con el promedio de tres años de un puntaje denominado Country Policy and Institutional Assessment, calculado por el Banco Mundial. Si un país tiene un puntaje inferior a 3.2 se considera “frágil”. A su vez, también considera como Estados frágiles a aquellos países que han recibido misiones de paz o de construcción de la ONU en los últimos tres años (FMI 2018).

¹⁵ Esta razón, también denominada “índice de compresión”, busca reflejar si los salarios en el sector público son o no los adecuados. Si el valor de índice de compresión es bajo, se puede interpretar que los trabajadores más capacitados son subvalorados y/o que los trabajadores de menos habilidad son sobrevalorados. En ese

Compensaciones

- Compensaciones totales del sector público como porcentaje del PIB
- Compensaciones totales del sector público como porcentaje del gasto público total
- Compensaciones totales del sector público como porcentaje de los ingresos domésticos
- Compensaciones totales del sector público como porcentaje de los gastos no salariales

Fuente: Clements et al. (2010)

Opciones para mejorar la eficiencia de gasto en personal en el sector público

En su trabajo, Clements et al. (2010) proporcionan opciones para el manejo de la eficiencia del sector público con respecto a los indicadores descritos. Para este análisis, se separan las opciones de corto plazo de aquellas más sustentables de mediano y largo plazo.

Entre las *opciones de corto plazo* mencionan el congelamiento temporal, completo o selectivo, de los salarios públicos por un período limitado de tiempo. Se ha documentado el uso de este mecanismo en países donde los salarios públicos como porcentaje del sector privado, o como porcentaje del PIB, son muy altos. Algunos de los países que han recurrido a esta alternativa son Benín (1988), Irlanda, Letonia y Lituania (2009) y España (2010).

Otra alternativa propuesta por los autores consiste en aumentar la eficiencia y eficacia en la entrega de bonos y pagos extras del sector público, ya sea por medio de una mayor exigencia en los criterios de elegibilidad o una reducción en el número y/o montos de estos pagos, lo que permite incrementar la transparencia de las remuneraciones. A su vez Clements et al. (2010) mencionan que es posible controlar el trabajo desempeñado en horas extras reemplazando la remuneración asociada con mayor tiempo libre. Algunos países que han aplicado estas medidas son Hungría (2009) y Grecia (2010).

El congelamiento de las contrataciones, completo o parcial, también ha sido utilizado en ciertos países, especialmente en aquellas áreas del sector público con menor prioridad. Clements et al. (2010) señala que una ventaja de este mecanismo es que permite evitar presiones fiscales de corto plazo, sin embargo, es una medida recomendable solo por un limitado período de tiempo. En el contexto de la crisis financiera del 2008, Bosnia y Herzegovina, Grecia, Rumania y otros países utilizaron este recurso. Los autores señalan que un punto por considerar a este respecto es qué criterio utilizar para definir un área como prioritaria o no prioritaria. De acuerdo a dichos autores, sectores como la educación o la salud se consideran altamente prioritarios, por lo que un mecanismo como este no sería recomendable en estos sectores.

Las *alternativas de mediano plazo* apuntan a ser fiscalmente más sostenibles en el tiempo. En este grupo de medidas se encuentran el afianzar la relación entre los pagos y el desempeño, para poder proporcionar incentivos a los trabajadores con el objetivo de que

sentido, valores bajos de esta razón o índice se asocian a mayor corrupción (Abed and Gupta, 2002; Van Rijckeghem and Weder, 2001).

aumenten la productividad y la eficiencia. En dichos casos, Clements et al. (2010) recomiendan reconsiderar las reglas que determinan el avance de la carrera profesional al interior del sector público.

Con respecto a lo anterior, es importante tener en consideración que la literatura y la evidencia internacional identifican efectos mixtos en cuanto a los pagos por desempeño dentro del sector público. Un alcance relevante es tener en cuenta qué tipo de tareas son las que más conviene vincular con los pagos por desempeño. Al respecto, se señala que establecer incentivos monetarios en tareas más rutinarias tiene efectos positivos y considerables sobre el desempeño de los trabajadores públicos, no así en el caso de las tareas más desafiantes (Weibel et al. 2009). Con todo, existen casos en los que introducir un esquema de compensación por desempeño bien diseñado y apoyado a mediano-largo plazo con una mayor voluntad política, ha permitido reducir el gasto fiscal y aumentar su eficiencia, como por ejemplo en los países del África Subsahariana, en particular Uganda (Mogultay, 2006).

Por otro lado, de acuerdo con Banerjee et al. (2006), reforzar los sistemas de pagos de salarios al interior del Estado es indispensable, toda vez que el escaso control de este procedimiento está asociado a altos desembolsos fiscales en compensaciones y pagos. Utilizando evidencia de campo en Kenia e India, los autores sugieren el desarrollo de reformas a la administración pública financiera en pro de un control de gastos más efectivo, incluyendo la eliminación de trabajadores ficticios (es decir, trabajadores que aparecen en las nóminas de trabajo pero que no ejecutan labor alguna) y reduciendo el ausentismo.

Una última medida para aumentar la eficiencia del gasto público en términos de los desembolsos en compensaciones consiste en la tercerización de aquellas funciones no esenciales o secundarias, entre las que se enumeran el transporte, limpieza, mantención, entre otras. La alternativa de que el sector privado provea estos servicios tiene resultados mixtos en el concierto internacional: mientras en el Reino Unido esta práctica implicó un aumento en el ahorro de entre 20 y 30% en los gastos operacionales del sector público manteniendo el nivel de calidad de los servicios, en Granada las ganancias en términos de ahorro fueron prácticamente nulas y la calidad del servicio mixta (Clements et al. 2010).

Incentivos al retiro

A nivel conceptual, Shabat (2019) señala que en términos organizacionales el *downsizing* es un conjunto de actividades planeadas y deliberadas que tiene por objetivo mejorar la eficiencia al interior de una organización y aumentar la productividad. En ese sentido, su principal intención no es únicamente reducir la cantidad de empleados. Más bien, el objetivo es reducir los costos e incrementar el valor de las organizaciones.

Con respecto al impacto de los planes de retiro sobre la eficiencia del gasto, no existe una literatura nacional e internacional cuantiosa.

De acuerdo a Rodríguez et al. (2018), entre 2014 y 2018 en Chile se aprobaron diez leyes de incentivo al retiro. Estas leyes abarcan al Gobierno General y otros sectores descentralizados del Estado. Por ejemplo, el proyecto de incentivo al retiro de funcionarios de la Administración General del Estado del año 2016, que considera la renuncia de

empleados de más de 60 años en el caso de las mujeres, y de más de 65 en el caso de los hombres, implica una bonificación de un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio en los organismos afectos, con un tope de once meses. También considera bonificaciones adicionales para los empleados afiliados al sistema de AFP y un bono por antigüedad a auxiliares y administrativos, equivalente a 10 UF por cada año de servicio por sobre los 40 años, con un tope de 100 UF.

Si bien no existe evidencia vasta que estudie el impacto de los programas de incentivos al retiro para trabajadores públicos sobre la eficiencia del gasto fiscal, la experiencia nacional entrega ciertos indicios de cómo este tipo de programas pueden generar ganancias en términos de un mayor ahorro para el Estado. Por ejemplo, las leyes de presupuestos de los años 2010, 2013 y 2014 contemplaban que solo podía reponerse el 50% de las vacantes que se produjeran en los servicios públicos con dotación máxima fijada por la ley de presupuestos, por la dejación voluntaria de los cargos que realicen los funcionarios, salvo en aquellos casos que la Dirección de Presupuestos autorizara previamente la reposición de una mayor porcentaje de vacante.¹⁶

En términos de la evidencia internacional, de acuerdo con Shabat (2019), el incentivo al retiro es el mecanismo más efectivo para ahorrar costos en el sector estatal, por sobre las reducciones de horas, las licencias y la fijación de salarios. Por otro lado, Clements et al. (2010) señala que, en la medida que sean financieramente sostenibles, los planes que ofrecen un retiro del sector público anticipado pueden generar un ahorro de corto plazo para el Estado.

De acuerdo a Shabat (2019), tan importante como el incentivo en sí, es la posibilidad de generar planes o beneficios que reduzcan la inseguridad financiera de los empleados después de hacer efectivo su retiro (por ejemplo, el financiamiento de los gastos médicos post jubilación), que es un elemento que debe ser considerado por el empleador para la eficacia de los incentivos al retiro.

En la misma línea que el autor anterior, Papke (2019) muestra un estudio realizado en Estados Unidos, cuyos resultados sugieren que el mayor impacto de los planes de retiro para empleados públicos no se encuentra gracias al monto de los beneficios asociados a los incentivos de pensiones futuras, sino más bien a los criterios de elegibilidad del programa de retiro. En este sentido, la discusión debiera orientarse a trabajar sobre estos criterios.

III.3 Dimensión Presupuestaria

La eficiencia del proceso presupuestario usualmente se evalúa en base a la eficiencia en la asignación de recursos. De acuerdo a Schick (2001) la eficiencia en la asignación de recursos se refiere a la capacidad del sistema presupuestario de distribuir los recursos en base a las prioridades del gobierno y la efectividad de los programas.

¹⁶ Ley N° 20.713 de Presupuestos del Sector Público para el año 2014, Ley N° 20.641 de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, y Ley N° 20.407 de Presupuestos del Sector Público para el año 2010.

La literatura distingue distintos tipos de metodologías presupuestarias, siendo el incrementalismo presupuestario la que más críticas ha recibido. Este concepto, introducido por primera vez por Wildavsky (1964), es que la asignación para el año corriente es la asignación para el año anterior más un pequeño cambio positivo o negativo para distintas líneas de gastos.

Brumby et al (2005) señalan que los presupuestos incrementales se convierten en un problema particularmente cuando las prioridades del gobierno cambian significativamente o cuando surgen nuevos desafíos de políticas públicas. A la vez, de Campos et al (2018) señalan que este tipo de presupuestos llevan a bajas evaluaciones de desempeño y que implican pérdidas de recursos, y agregan que generan incentivos para que los responsables por unidad agoten todo el presupuesto y que se perpetúen las ineficiencias en el tiempo. Por su parte, Mikesell (1995) se refiere a los presupuestos incrementales señalando que “enfatan el control del uso de fondos y no han sido estructurado para facilitar las decisiones de asignación de recursos”.

En el caso de Chile, si bien diversos trabajos destacan los avances en materias de metodologías presupuestarias y las fortalezas del sistema de evaluación y control de gestión (Rivadeneira et al. 2016), al mismo tiempo sugieren espacios de mejoras y perfeccionamiento. Al respecto, Hawkesworth et al. (2013) señala que “el sistema de gestión del desempeño existente en Chile apunta, entre otras cosas, a hacer presupuestos informados sobre el desempeño. Sin embargo, el impacto del sistema de asignación de recursos en el presupuesto no está claro. Por lo tanto, hay considerable interés acerca de lo que se puede hacer para fortalecer el impacto de las medidas de desempeño y las prioridades del gobierno sobre el presupuesto”.

Irarrázabal et al (2020) mencionan que “la discusión presupuestaria tiende a ser incrementalista, con poco énfasis en buscar reasignaciones para financiar nuevas prioridades”. Por su parte, Currístine et al (2019) señalan que “el carácter incremental de la planificación del gasto también dificulta las tareas de la Dipres de evaluar y elaborar planes para enfrentar las presiones a largo plazo”.¹⁷

Según describe von Gersdorf (2018) la elaboración del presupuesto en Chile se realiza organizando la información en base a líneas presupuestarias, donde se encuentra la clasificación institucional de partida, capítulo y programa. De acuerdo al autor, para cada ministerio se determina un presupuesto con los compromisos legales y de arrastre, conocido como presupuesto exploratorio, que es la base del presupuesto y constituye los gastos comprometidos. El autor señala que la forma en que se estructura el presupuesto en Chile tiene como foco el control del gasto de las reparticiones públicas. En esta línea, Rivadeneira et al. (2016) señalan que en Chile los indicadores de desempeño están vinculados a los productos estratégicos más que a los presupuestos de los programas, cuyos objetivos no se especifican.

¹⁷ Krause (2015) encuentra evidencia empírica, para una muestra de dos décadas, en la que la capacidad para reasignar recursos de la Dirección de Presupuestos disminuía en periodos de austeridad fiscal.

Se debe señalar, que a la fecha no existen estudios actualizados donde se analicen las metodologías y prácticas para asignar recursos a los sectores presupuestarios en Chile.¹⁸ Una excepción, es un recuadro del Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2019, donde la Dirección de Presupuestos entrega algunos detalles sobre la nueva metodología presupuestaria para el sector Salud, basada en información de los Grupos Relacionados por Diagnósticos (GRD).¹⁹

Alternativas de metodologías presupuestarias frente al incrementalismo presupuestario

Frente a las críticas al incrementalismo presupuestario, han surgido metodologías presupuestarias alternativas que introducen elementos de mayor racionalidad, siendo las más conocidas el Presupuesto por Programas, el Presupuesto Base Cero (Guzmán et al 2014) y el Presupuesto por Desempeño, el cual en los últimos años ha sido destacado por diversos organismos internacionales como la OCDE, FMI y el Banco Mundial.²⁰

El Presupuesto por Programas (PPP) consiste en ordenar el gasto público por programas, donde se incorporaban recursos de diversas fuentes e instituciones (ver Guzmán et al, 2014). De esta forma, dicha metodología busca ligar los recursos a los objetivos de política, de forma de poder priorizar los programas. Un elemento relevante de esta metodología está en su aspecto cuantitativo, por la medición de forma estandarizada de los niveles de actividad o producción de bienes y servicios de los programas gubernamentales. De esta forma, dicha metodología permitía evaluar el rendimiento de los recursos públicos en función de los costos y productividad entre instituciones fiscales.

Por su parte, el Presupuesto Base Cero (PBC), que tuvo su auge en la década de 1970²¹, asume que los presupuestos pueden ser llevados cada año a una base cero, independiente del presupuesto anterior, y enfocarse en programas y actividades en vez de departamentos o unidades. Esta metodología requiere que para la elaboración presupuestaria de cada año todos los elementos sean tratados como nuevos y analizados en términos de sus costos y beneficios.²² Se debe señalar que algunos de los principales desafíos de esta metodología

¹⁸ El último estudio donde se abordan ciertos aspectos generales en esta materia fue el de Crispi et al (2004). En sus conclusiones el estudio señala que “el esfuerzo por mantener el gasto público dentro de límites sostenibles y por reasignar recursos dentro de estos límites a las tareas prioritarias, conteniendo el incrementalismo en la formulación presupuestaria, es una tarea cada vez más prioritaria para el conjunto de actores que participan del proceso presupuestario, tanto en países desarrollados como en desarrollo.”

¹⁹ De acuerdo a la Dirección de Presupuestos (2019), el un nuevo mecanismo para el financiamiento del sector salud tiene por objeto vincular los recursos a la producción de resoluciones integrales de atenciones de salud, impulsar la eficiencia clínica y financiera, y favorecer a la transparencia y “accountability” del sistema.

²⁰ Reflejo de la importancia que ha ganado en los últimos años el Presupuesto por Desempeño, es que desde 2004 la OCDE estableció la Red de Desempeño y Resultados para Altos Funcionarios de Presupuesto (SBO Network on Performance and Results) para aumentar la comprensión de estas prácticas. Desde entonces la OCDE lleva a cabo encuestas sobre prácticas de presupuestos por desempeño.

²¹ El Gobernador del Estado de Georgia EE.UU, Jimmy Carter, lo implementó el año 1973. También paralelo a EEUU fue implementado por Canadá y, posteriormente, se encuentran las experiencias de México, la Provincia de Buenos Aires Argentina y España (Martínez et al 2012).

²² Drury (2004) define el PBC como “un enfoque donde todas las actividades están justificadas antes de la decisión sobre la cantidad de recursos que se asignarán a cada actividad. El enfoque se da a los programas o

presupuestaria son el exceso de burocracia de hacer una revisión completa del gasto público cada año, los largos procedimientos, los altos costos, complejidad, conflictos entre presupuestos de años consecutivos y dificultad de encontrar un criterio imparcial (ver Drury 2004, Tayles et al 2007, Worrall et al 1998, de Campos 2018). Lo anterior explica que con el paso de los años esta metodología, en su formato original, haya perdido popularidad y que actualmente sea poco utilizada (de Campos et al, 2018).

El Presupuesto por Desempeño (PPD), actualmente la metodología presupuestaria con más influencia, tiene como foco relacionar los presupuestos de los programas con su desempeño. En este sentido se orienta a los resultados que se obtienen con los recursos asignados a los programas. De acuerdo a Robinson (2002), el PPD busca mejorar eficiencia del gasto al vincular sistemáticamente el financiamiento con los resultados, haciendo uso de la información de rendimiento en dicho vínculo. Una de las características destacadas del PPD es que entrega una mayor flexibilidad y autonomía en la administración de los recursos (OCDE 2002), que es un aspecto donde el diagnóstico que se ha elaborado para Chile sugiere mejoras (Centro de Estudios Público 2017).

Se debe señalar que existen distintos tipos de PPD, dependiendo de qué tan directo es el vínculo entre financiamiento y resultado, pero en todos ellos se busca aumentar la influencia del análisis de políticas, el apoyo a la decisión estratégica, e información de desempeño en el sistema presupuestario (Scot, 2010).

Respecto a la medición del desempeño del PPD, Van Dooren et al (2010) señala que es la colección de actividades deliberadas, que significa incluir un objeto a medir, formular indicadores, recopilar datos, analizar datos e informes. Se debe señalar que uno de los aspectos centrales del PPD es contar con información sobre resultado. Al respecto, Robinson (2007) se refiere al PPD poniendo en el centro a la información sobre desempeño, señalando que se define como “los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público”.

Se debe señalar que la metodología de Presupuesto por Desempeño no está exenta de críticas, las que principalmente se refieren a los problemas de medición del desempeño, confiabilidad de la información, la dificultad de seleccionar indicadores de desempeño, la dificultad de establecer precios a resultados y al monitoreo efectivo del desempeño (ver Van Dooren 2018, IIAF 2019 y de Campos 2019). Sin embargo, el Banco Mundial sostiene que sus deficiencias no se deben al concepto en sí, sino a los cambios, y a menudo a las formas en que se introduce y gestiona (IIAF 2019). Por su parte, de Campos et al (2018) concluyen que la efectividad de la metodología PPD aumenta cuando el viejo sistema

actividades en lugar de centrarse en los departamentos funcionales (típico de los enfoques tradicionales)”. El autor agrega que la metodología se realiza en base a un análisis de costo-beneficios. Finker y Ward (1999) definieron el PBC en función de cuatro objetivos: (i) analizar la actividad, (ii) comprender el origen de la actividad, (iii) estudiar la forma más eficiente y efectiva de llevar a cabo la actividad, y (iv) identificar las actividades vitales y sus costos.

presupuestario es totalmente reemplazado, tal como se muestra en experiencias como las del estado de Florida y Virginia en Estados Unidos.

Experiencia internacional de Presupuesto por Desempeño

La experiencia internacional de Presupuesto por Desempeño es muy nutrida y tiene como principales exponentes a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia, que incorporaron dicha metodología presupuestaria en la década de los ´90. También a este grupo de países desarrollados se suman las experiencias de EE.UU, Alemania, Austria, Países Bajos y Suiza, y de los países en desarrollo se agrega a lista Bulgaria, Rusia, Ucrania, Eslovaquia, Eslovenia y la Republica Checa (ver International Institute of Administrative Sciences (IIAF 2019).

En el siguiente cuadro se presentan algunas experiencias internacionales del PPD.

Cuadro 6. Experiencias Internacionales de Presupuesto por Desempeño

En Estados Unidos más de la mitad de los estados utilizan la metodología PPD (IIAF 2019), siendo Texas el estado con un mayor desarrollo de la metodología desde que se incorporó en 1991 (Hager et al 2001). Un ejemplo que utilizan los autores para describir el funcionamiento de esta metodología es el caso de Texas Department of Aging (Departamento de Envejecimiento de Texas), cuyo objetivo es permitir a los adultos mayores tener una vida digna, independiente y productiva en un ambiente seguro mediante el acceso fácil, completo, coordinado y continuo de servicios y oportunidades. Para lograr este objetivo se desarrollaron cuatro estrategias de programas (conexión, nutrición, independencia y productividad, y administración), a las cuales se les asignan prioridades. Toda la información de presupuesto de este departamento se contabiliza en estos cuatro componentes, a diferencia del método incremental por líneas de gasto como el de personal, operativo y de capital. Para medir el desempeño se desarrollaron 19 medidas de desempeño, las que se organizan en tres categorías: resultado general, producto y eficiencias. En el caso de los productos se pueden identificar, por nombrar algunas, medidas tales como: número de comidas entregadas, número de personas que recibieron pasajes de transporte, número de personas que recibieron asistencia en el hogar. Y en el caso de los indicadores de eficiencia se encuentran: costo por comida entregada, costo por persona de los pasajes de transporte y costo por persona que recibieron asistencia al hogar. El uso de esta metodología permitió identificar una diferencia cercana al 10% entre lo solicitado por el Departamento de Envejecimiento de Texas y lo recomendado por el PPD. Al año 2001 existían cerca de 6.000 distintas medidas de desempeño en Texas.

Un ejemplo típico de PPD es el sistema holandés de financiamiento al poder judicial. IIAF (2019) señala que bajo esta metodología un 95% del presupuesto del poder judicial en Holanda está directamente relacionado con el número de sentencias en los tribunales, distinguiendo entre diferentes tipos de casos criminales. Cada tres años un consejo judicial negocia con el ministerio de justicia sobre la remuneración financiera de 10 tipos de casos penales, que considera los costos promedios.

Otro ejemplo en la literatura de PPD es el caso del uso de los GRD para el financiamiento de hospitales, usualmente acompañado de una medida de orientación cualitativa. Si bien, en este caso la metodología se aplica a un sector en particular (Salud), es considerado como un ejemplo de PPD (Brumby et al 20005). Este sistema de financiamiento para el sector salud se utiliza en

varios países como por ejemplo Alemania, EE.UU, Canadá, Australia, Austria, Irlanda, Finlandia, Reino Unido, Noruega, Singapur, España, Portugal, Francia, Polonia, y a partir de 2020 se comenzó a utilizar en Chile (Dirección de Presupuestos 2019). La principal característica de un presupuesto basado en GRD es que los recursos a los hospitales se basan en las clasificaciones de casos de pacientes y los costos asociados a dichas clasificaciones. Los estudios sobre el uso de esta metodología de financiamiento coinciden sobre los potenciales beneficios en términos de eficiencia (Mason et al 2011, Jakovljevic 2016, y anteriormente Coulam et al 1991). De acuerdo a Brumby et al (2005) existe un creciente interés en aplicar la metodología de tipo GRD en áreas de servicios de salud más allá de los hospitales.

Se debe destacar que un Presupuesto por Desempeño debe contar indicadores que lo midan. De acuerdo a Bonnefoy et al. (2005) estos indicadores “son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución”. Los autores sostienen que la función de los indicadores de desempeño es doble: por un lado, aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa (función descriptiva); por otro, añadir a la función anterior algún juicio de valor basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado (función valorativa).

En su estudio, Bonnefoy et al. (2005) presenta las clasificaciones de tipos de indicadores, sus definiciones conceptuales y compila evidencia internacional para algunos países OCDE y latinoamericanos. De acuerdo a esta literatura, una primera clasificación de indicadores se realiza a nivel de ámbito de medición o control del proceso productivo: insumos, procesos o actividades, productos y resultados; otra clasificación se genera en función de la dimensión del desempeño que se quiere medir:

- Eficacia: es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos beneficiarios se les entregó el bien o servicio.
- Eficiencia: cuál es la productividad de los recursos utilizados, esto es, cuántos recursos públicos se utilizaron para proveer el bien o servicio.
- Economía: cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para producir los bienes y servicios.
- Calidad: cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.

Chile: avances en metodologías presupuestarias alternativas

En el caso de Chile, desde la primera parte de la década de los ´90 se comenzó a avanzar en herramientas de medición de desempeño y desde el año 2001 el proceso presupuestario tiene una fase inicial de evaluación de desempeño. Sin embargo, como se mencionó anteriormente algunos autores señalan que estos análisis no han tenido un impacto suficiente sobre la asignación de recursos.

Al respecto, Curristine et al (2004) y Guzmán et al (2013) indican que el sistema chileno de presupuesto por desempeño no funciona de manera automática o mecánica ni vincula

directamente el rendimiento a la asignación de recursos. En este sentido, según señalan Curristine et al (2004), la metodología utilizada “no reduce mecánicamente el financiamiento a programas que no cumplen con los objetivos, o bien, no aumentan el financiamiento de los programas que logran resultados”. En la misma línea, von Gersdorff (2018) señala que “si bien se usan las evaluaciones en la formulación de la Ley de Presupuestos, estas no afectan la decisión en forma directa”.

Por su parte, la OCDE señala que “en Chile la ley de presupuestos requiere que los resultados de las evaluaciones se consideren parte del proceso presupuestario” (OCDE 2019), y observa como puntos débiles carencias en los siguientes aspectos: (i) un establecimiento sistemático de objetivo de resultados para todos los programas, (ii) el uso de indicadores claves a nivel nacional, (iii) una respuesta administrativa si los objetivos de resultados no se cumplen, y (iv) consecuencias presupuestarias si los objetivos de resultados no se cumplen (OCDE 2017 y base de datos Encuesta de Procedimientos Presupuestarios 2016).

Por otro lado, considerando la importancia de la disponibilidad de información sistemática para la metodología de PPD, se debe advertir que el diagnóstico para Chile en dicho ámbito ha tenido críticas. Al respecto, von Gersdorff (2018) señala que la “ineficiencia viene dada por las asimetrías de información”, dado que el Ministerio de Hacienda tiene menos información sobre los gastos requeridos para un producto que el ministerio sectorial.

Un Presupuesto por Desempeño cuenta con distintas herramientas, dentro de las que se encuentran (i) la información y monitoreo del desempeño, (ii) la evaluación de programas, (iii) las revisiones de gasto y (iv) las evaluaciones ex ante (Shaw 2016 y OCDE 2018). Para el caso de Chile, como explica Guzmán (2017), el año 1993 se comienzan a desarrollar, en la Dirección de Presupuestos, indicadores de desempeño y en 1997 se incorporan las evaluaciones ex post de programas²³, que posteriormente en 2003 pasa a formar parte del Decreto N° 1.263 de Administración Financiera del Estado. En el año 2008 la Dirección de Presupuestos institucionaliza las Evaluaciones Ex Ante de Diseño de Programas Públicos, que son la evolución de la denominada Ficha de Prestaciones de Programas o Formulario Estándar de los años 2000 en base a la metodología de Marco Lógico (Darville 2019). Luego, el año 2011 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, que incorpora nuevas atribuciones de evaluación ex ante centrada en sectores sociales, lo que requiere la coordinación y colaboración con la Dirección de Presupuestos para el seguimiento de la oferta programática (Darville 2019).²⁴

Se debe señalar que Chile destaca dentro de los países de la región en términos de herramientas disponibles para el incipiente desarrollo de una metodología de Presupuesto por Desempeño (Guzmán et al 2013). Sin embargo, aún existen espacios para continuar

²³ Actualmente en la Dirección de Presupuestos se realizan las siguientes evaluaciones ex post: Evaluaciones de Programa Gubernamentales (EPG), Evaluaciones de Gasto Institucional (organismos), Evaluaciones Focalizadas de Ámbito, Evaluaciones de Impacto y Revisiones Ex ante de Programas.

²⁴ Guzmán et al (2013) agregan a la lista de las herramientas con las que cuenta Chile para el Presupuesto por Desempeño a el Sistema Nacional de Inversiones, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) y Balances de Gestión Integral.

mejorando las herramientas para dicha metodología presupuestaria, en particular la adopción de las Revisiones de Gasto (en inglés “Spending Reviews”), herramienta utilizada por 2/3 de los países de la OCDE (por ejemplo en Canadá, Reino Unido, Francia, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Eslovaquia, España, entre otros), dada su utilidad para identificar espacios de ahorro y mejorar eficiencia y efectividad del gasto público (Currstine et al 2019). Esta herramienta consiste en un análisis profundo y sistemático de los gastos públicos existentes, con el propósito de identificar opciones para reducir o redireccionar aquellos de baja prioridad, ineficientes o inefectivos.

Al respecto, se debe destacar que recientemente el Ministerio de Hacienda solicitó la asesoría al FMI para el establecimiento de procesos para realizar e institucionalizar revisiones de gasto, el cual se plasmó en el documento “Adopción e institucionalización de las revisiones de gasto” en Currstine et al (2019). Adicionalmente, se debe destacar que la autoridad fiscal ha dado los primeros pasos para establecer un marco de revisión de gasto con la creación de la Unidad de Revisión de Gasto en la Dirección de Presupuestos, que desarrolló un plan piloto el año 2019 basado en Indicadores Clave de Desempeño (“Key Performance Indicators” en inglés).²⁵

Rigidez presupuestaria y la experiencia en el uso de Cláusulas con Fecha de Expiración

Uno de los grandes desafíos para una asignación eficiente de los recursos en Chile es la rigidez presupuestaria. De acuerdo a Crispi et al (2004), dicha rigidez está dada por (i) la fundamentación en leyes permanentes o contratos vigentes que el Estado debe honrar y (ii) a otros factores ligados a la propia estructura del Estado. Los autores mencionan como ejemplo de elementos rígidos del gasto público los gastos asociados a pensiones, salarios del personal de planta, y subsidios establecidos por ley, como asignaciones familiares y en educación, que no pueden ser reasignados de un año a otro sin que exista una modificación legal. Del total de los gastos que los autores clasifican como rígidos, que representan según sus cálculos un 76,2% del total de gastos público total, un 44,7% corresponde a aquellos vinculados a leyes o contractuales y el 31,5% restante los consideran rígidos de arrastre y de políticas sociales irreversibles.²⁶ Se debe señalar que a la fecha no existen estudios actualizados sobre rigidez presupuestaria en Chile.

Respecto a las medidas que se tomaron a comienzos de la década de 2000 frente a la situación de rigidez de gasto, Crispi et al (2004) señalan que, no obstante que dichas obligaciones emanaban de normas legales permanentes, eso no significa que la autoridad deba actuar pasivamente cuando existe evidencia de abuso, ineficiencia o inconsistencia.

²⁵ Currstine et al (2004) señalan que principios de la década de 2000 en Chile se habían completado 3 revisiones gasto comprensivas.

²⁶ De acuerdo al análisis realizado por Crispi et al (2004) dos tercios del gasto que consideran rígido tiene un comportamiento incremental automático. Al respecto, los autores ponen como ejemplo el gasto en subvenciones educacionales que crece en función a la población en edad escolar, a la cobertura educativa y al ingreso de nuevas escuelas a la jornada escolar completa. Por su parte, según los autores, la garantía estatal de pensión mínima involucra nuevas obligaciones a medida que se jubilan nuevos trabajadores bajo el nuevo régimen previsional. Y en el caso de salud, los autores comentan que el gasto crece en función a la demanda de los afiliados a Fonasa.

De esta forma, los autores comentan que el examen de la situación llevó al gobierno chileno a enviar al parlamento iniciativas destinadas a racionalizar la asignación de recursos en algunos de sus componentes.

La literatura internacional destaca a las “Clausulas con Fecha de Expiración” (en inglés “Sunset Clauses”) como una forma hacer frente a las rigideces de gastos que tienen como origen a las leyes, de modo tal que los recursos asignados a los programas tengan un límite en el tiempo. Un país que muestra un importante desarrollo en estas cláusulas es Australia, donde además se incorpora para todos los programas superiores a cierto monto una metodología de evaluación sistemática llamada SMART (“Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound term”, que en español significa Específica, Medible, Alcanzable, Relevante y con Plazo Límite) y en donde la continuación de los programas por sobre el límite de tiempo está sujeta a evaluación del Economic and Expenditure Reform Committee (EERC) y del gabinete, que se informa en una evaluación del programa (Departamento del Tesoro de Australia 2014).

El caso del Fondo Concursable en Chile

Como se mencionó anteriormente, una de las críticas al desarrollo de la metodología PPD en Chile es que no existe una integración efectiva de las evaluaciones de desempeño con el proceso de presupuestario. Sin embargo, en el pasado esta situación no siempre fue así, ya que entre los años 2001 y 2003, con el objetivo de mejorar la asignación de recursos y disminuir el incrementalismo presupuestario, se incorporó una herramienta llamada Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales, también como conocido como Fondo Concursable, que es visto como una herramienta que permite hacer frente al incrementalismo presupuestario.

A continuación, en el cuadro 7 se presenta la experiencia de Chile con el uso de la herramienta del Fondo Concursable.

Cuadro 7. Experiencias de Chile con el Fondo Concursable 2001-2003

El año 2000, en el marco del trabajo conjunto de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Cooperación, se lanzó en Chile para el presupuesto del año 2001 el llamado Fondo Concursable, cuyo objetivo era disponer de información de mejor calidad técnica en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos, disminuyendo de esta forma el carácter inercial del presupuesto (Dirección de Presupuestos 2001).

Con el uso de esta herramienta las evaluaciones de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, se incorporan de forma efectiva al proceso presupuestario, a través de la creación de un fondo que surge de recortes a los presupuestos sectoriales, que en el periodo 2001-2003 promediaron en torno a un 2,5% de los recursos considerados inerciales, y de la eliminación o reducción de programas que no fueron bien evaluados (Currístine et al 2004).

Una de las características principales del Fondo Concursable en los elementos metodológicos requeridos para postular al fondo, que contemplaba la entrega de información, en Formulario

Estándar, de la justificación del programa, población objetivo y beneficiaria, antecedentes presupuestarios y de costos, petición de presupuesto, fin y propósito del programa, descripción de los componentes, e indicadores y medios de verificación, la mayoría de ellos utilizados en el llamado Marco Lógico de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Según explica Darville (2019), dada la utilidad de dicho procedimiento a partir del Presupuesto de 2007 se establece como obligatorio el uso del Formulario Estándar para las presentaciones de programas nuevos, reformulaciones y ampliaciones sustantivas de programas, y, posteriormente, el año 2008 se institucionaliza como la “evaluación ex ante”.

Pese a la evaluación positiva que realizó la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Dirección de Presupuestos 2005) de esta herramienta presupuestaria, a partir del año 2004 se discontinuó.

Consideraciones institucionales y tecnológicas

La experiencia internacional muestra que en el mundo existen diversas instituciones independientes que participan en la evaluación de políticas públicas (Ferreiro et al 2010 describen a distintas instituciones independientes). Por nombrar algunas, en Australia existe la Australian National Audit Office (ANAO), en Canadá está la Secrétariat de Conseil du Trésor du Canada, en Nueva Zelanda se encuentra la Social Policy Evaluations and Research Committee (SPEAR) y en Estados Unidos está la General Accounting Office (GAO) y el The Office of Management and Budget. De acuerdo a dichos autores, la creación de una agencia estatal autónoma, permitiría disminuir la percepción de sesgo de las metodologías y resultados de las evaluaciones y, por otro lado, aportaría a construir consensos en decisiones que aumenten la eficiencia del gasto público.

Finalmente, junto con el desarrollo de las metodologías presupuestarias en pos de la eficiencia de la asignación de los recursos públicos, es importante que éste vaya acompañado de mejoras del sistema de información de gestión financiera del sector público, que en Chile depende operativamente de la Dirección de Presupuestos, que utiliza la plataforma llamada Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que permite la captura, procesamiento y exposición de la ejecución presupuestaria de todas las instituciones del sector público del Gobierno Central. De acuerdo al FMI (2019) un sistema de información de gestión financiera debe proveer información a tiempo, confiable y exhaustiva para apoyar la implementación de políticas públicas, fiscales, y para formular, controlar, y monitorear y ejecutar el presupuesto.

Al mismo tiempo, este sistema debe poder interactuar con otros sistemas de información (por ejemplo, de RRHH, de productos y de cumplimiento de metas), para poder hacer análisis de eficiencia. Al respecto, algunos estudios realizados para Chile apuntan a espacios de mejoras en este sentido (ver Caravantes et al. 2018 y Darville et al. 2019). Caravantes et al (2018) señalan la existencia de deficiencias en los procesos de registros de información, respecto a su contenido “que favorezcan los procesos de planificación presupuestaria y seguimiento del gasto y, por otro lado, permitan la construcción de indicadores de monitoreo y evaluación de la eficiencia en la ejecución del mismo”. En este sentido plantean, por ejemplo, que el sistema informático debiese permitir obtener información del

gasto a nivel de leyes y asignaciones, la inclusión de los establecimientos ejecutores del gasto, que los actores involucrados en la recopilación estadística elaboren información estandarizada y la registren en forma correcta (los autores detectaron algunos problemas de inconsistencia y completitud en el caso de los servicios de salud), que las estadísticas de recursos humanos integren información del personal contratado como compra de servicios (e.g., compra de servicios médicos), las remuneraciones de dicho personal, y la construcción de una metodología que permita homologar la información entre los sistemas de estadísticas de recursos humanos y el SIGFE. Por su parte, Darville et al. (2019) mencionan que “no siempre existe coincidencia directa entre un programa presupuestario incluido en la Ley de Presupuestos y un programa público identificado en la oferta programática. En efecto, las estructuras y alcances de los programas presupuestarios en general no se alinean con el concepto de programa público”.

III.4 Dimensión Compra de Bienes y Servicios

El año 2003 con la ley N° 19.986 se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública, más conocida como ChileCompra, como un servicio público descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Su misión es “generar eficiencia y eficacia en la contratación pública, con altos estándares de probidad y transparencia, de manera a asegurar un buen uso de los recursos públicos” y su visión es “transformar la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los ciudadanos” (ChileCompra 2020).

Para atender estos desafíos, en 2019 se llevaron a cabo estandarizaciones de algunos procesos de adquisiciones con la creación de nuevas modalidades de compra, como el nuevo instrumento de compras coordinadas, donde dos o más instituciones públicas agregan demanda y, en conjunto, compran bienes y servicios. De acuerdo a ChileCompra (2020) las economías de escala de estas compras conjuntas permitieron obtener ahorros para el Estado por un monto un monto de US\$154 millones el año 2019.

Una reciente innovación en ChileCompra es el nuevo modelo de Convenio Marco, con mayores niveles de competencia y apertura del mercado, flexibilizando los plazos (de 6 años a 2 años, y en algunos casos incluso un año) y estandarizando productos en búsqueda de la eficiencia y economías de escala. Del mismo modo, en conjunto con la Dirección de Presupuestos se ha avanzado en la interoperabilidad de mercado público con la plataforma de finanzas de la Dirección de Presupuestos (SIGFE), con el objeto de reforzar la gestión oportuna de pago a proveedores del Estado (ChileCompra 2020).

Se debe señalar que las transacciones del Estado a través de ChileCompra representaron US\$11.500 millones el año 2019 (ChileCompra 2020), el equivalente a un 17% de los gastos totales del sector público.

Diagnóstico del sistema de compras públicas en Chile

El año 2016, a solicitud de la Dirección de Compras y Contratación Pública, el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, realizó el “Estudio de Relevamiento del

Proceso óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra”, donde los autores en sus conclusiones observan que en el proceso de adquisiciones “se manifiesta un menor reconocimiento a la presión o interés por cumplir con el principio de eficiencia e incluso el principio de eficacia de los procesos se ve como un propósito lejano, donde la responsabilidad por el éxito de las operaciones se diluye en cuanto a la responsabilidad de su logro”.

En particular sobre los convenios marco, los autores sintetizan que, si bien son considerados como un buen instrumento para agilizar las compras públicas, ya que permiten ahorrar costos administrativos y entregas más rápidas, las condiciones en las que operan generan sobrepuestos, barreras de acceso y abren espacios para la conformación de monopolios y oligopolios. Respecto a las licitaciones públicas los autores sintetizan que, si bien son consideradas como un avance en transparencia y acceso, existen problemas en la calidad de las bases de licitación, por falta de estandarización y discrecionalidad en los criterios que dificulta el acceso a proveedores. Sobre las compras por trato directo, los diagnósticos apuntan a dificultades asociadas a los procedimientos administrativos y desconfianzas institucionales.

La información levantada en dicho estudio identifica diversos diagnósticos que tienen una vinculación con la eficiencia del gasto público, tales como:

- i) El avance en transparencia se ha efectuado con costo de carga burocrática en las licitaciones públicas, generando altos costos de transacción y ralentizando los procesos, sin que ello genere compras más convenientes.
- ii) Existe consenso entre expertos, compradores y proveedores sobre problemas de disponibilidad y/o accesibilidad de información que posee el sistema. En este sentido, los autores identifican que una información de mayor calidad, el desarrollo de herramientas informáticas e inteligencia de datos para la gestión, procesamiento, análisis y entrega de la información de los proveedores, compradores y datos estadísticos del mercado (e.g., precios, características), permitiría optimizar los procesos de compra.
- iii) El desarrollo tecnológico de la plataforma requiere superar dificultades para la búsqueda y comparación de productos a través de la plataforma de compras por parte de los requirentes.
- iv) Una renovación periódica del sistema y la instalación de mecanismos y procesos de control, que parece constituir una tendencia en distintos países de América Latina, permitiría hacer frente a sus vulnerabilidades endémicas a estos sistemas como la corrupción.
- v) En los convenios marco se observa el congelamiento de diversos mercados por periodos muy largos de tiempo, así como malas prácticas como concentración o cartelización de proveedores, sobrepuestos, y la aparición de mercados secundarios (“brokers”).
- vi) Se identifican espacios para mejorar el nivel de conocimiento respecto de los mercados de los encargados de los convenios marco. En este sentido, los autores

concluyen que, a la luz de la experiencia internacional y la práctica en el sector privado, es necesario avanzar en el desarrollo del capital humano con conocimientos específicos en los mercados relevantes, la formación de compradores profesionales.

- vii) Respecto al sobreprecio que pagan los requirentes se observa que algunos proveedores traspasarían el costo financiero de la demora en los pagos por parte del Estado.

Experiencia internacional y evaluación del sistema de compras públicas en Chile

En la literatura internacional las contrataciones públicas (en inglés “public procurement”) tienen un amplio desarrollo. Al comparar algunas características del sistema de compras públicas chileno al de otros países se observan algunas diferencias en los procedimientos de compras.

El estudio del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2016), realiza un análisis comparado internacional considerando las experiencias de sistemas de adquisiciones públicas de España, Polonia, Brasil y Corea del Sur, todos ellos seleccionados por los autores considerando, entre otras cosas, su alto puntaje en el estudio “Benchmarking Public Procurement” del Banco Mundial (2016). Algunas observaciones de los autores del análisis de estos países son:

- i) “En Brasil los distintos grados de apertura de una licitación se relacionan con una estructura de costos que disminuye la opacidad en la medida que aumenta el valor de la licitación.”
- ii) “En países como Polonia, España, y en general en la UE, existen modalidades de negociación incremental con proveedores de acuerdo a la complejidad de los contratos.”
- iii) “En países como Polonia se ha ido avanzando de forma más tardía hacia la fórmula de catálogos electrónicos abiertos, y en Brasil se desarrolló la fórmula de las subastas inversas (Pregão), donde proveedores compiten por ofrecer el precio más bajo para acceder a contratos de bienes estándares.”
- iv) “En Corea del Sur destaca no sólo por sus menores tiempos de pago, en torno a 20 días, sino también por la posibilidad de que las pymes puedan solicitar la realización del pago en un día, lo que se gestiona a través de movimientos internos de fondos entre el Servicio de Compras Públicas y la entidad que requiere la compra.”

El estudio permite identificar modalidades de compra en estos países que no se utilizan en Chile. Para las licitaciones destaca el uso de las licitaciones restringidas en Brasil, España y Polonia y Corea del Sur, la licitación por invitación en Brasil y Corea del Sur, y la licitación negociada en España. En el caso de las compras agregadas, destaca el uso de la subasta inversa en Brasil, la centralización de contratos y sistemas dinámicos de adquisición (bienes estandarizados) en España, la subasta electrónica (bienes estandarizados) en Polonia y los contratos de compras múltiples (bienes estandarizados) en Corea del Sur. Existen también otros métodos, como el contrato de servicios intelectuales en Brasil, el dialogo competitivo en España y Polonia, y los procedimientos negociados con y sin publicación en Polonia.

En otro estudio solicitado por la Dirección de Compras y Contratación Pública la OCDE (2017b), en base a sus recomendaciones (2015 Recommendation on Public Procurement) y a las buenas prácticas internacionales, asiste a ChileCompra a revisar el diseño y funcionamiento de los convenios marco en pos de la eficiencia y eficacia del sistema. En el estudio se citan las experiencias internacionales de Australia, Finlandia, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Uno de los principales diagnósticos de la OCDE es que ChileCompra se ha visto sobrepasada por el sostenido aumento de proveedores a los cuales se les otorgan los convenios marco y el crecimiento explosivo de actividades administrativas de contratos.

En este sentido la OCDE recomienda convertir los convenios marco en herramientas consolidadas que generen economías de escala, y en el caso de mantenerse el sistema enfocarse en la sostenibilidad del mismo, a través de la racionalización operacional de los convenios marco, pero probablemente al costo de sacrificar eficiencia, valor económico y ahorros. Otro camino a seguir, a la luz de la experiencia internacional, es la estandarización de productos y agregación de las necesidades, pasando de un sistema de compras que denomina colaborativo inclusivo a uno de compras consolidadas con objetivo.

La OCDE señala que los convenios marco (en inglés “framework agreement”), es una de las varias herramientas disponibles de contrataciones públicas colaborativas, existiendo también las compras centralizadas (en inglés “centralised purchasing”), compras dinámicas (en inglés “dynamic purchasing”) o las compras conjuntas (en inglés “joint procurement”). De acuerdo a la OCDE el concepto y funcionamiento de los convenios marco en Chile es distinto a los principios comúnmente admitidos de este instrumento de compra si se compara con otros países de la OCDE. La OCDE define convenios marco como una herramienta de adquisiciones legal que puede ayudar a racionalizar y agregar las necesidades de compra, aumentando de esta forma el poder adquisitivo del sector público.

En primer lugar, ChileCompra es uno de los pocos centros de compras centralizados que tiene muy pocos convenios marco con un solo proveedor. En promedio ChileCompra otorga contratos a 185 oferentes de 248 solicitudes de oferta, lo que significa que un 70% de las ofertas son admitidas, de las cuales los 10 principales oferentes perciben un 71% de los ingresos, mientras que más de un 60% no obtiene órdenes de compra en un año. Según la OCDE, en los países que ésta representa, los convenios marco se utilizan para mejorar la eficiencia, conseguir un mayor valor económico y ahorros de costos, a través de la agregación y consolidación de la demanda, y de esta forma reduciendo el número de proveedores. Por otro lado, según señala la OCDE (2017), si bien existían 155 mil productos y servicios disponibles en ChileCompra en 35 convenios marco, esto no garantizaba competencia considerando que casi la mitad de los productos disponibles sólo los provee una empresa dentro de un convenio marco.

A juicio de la OCDE los convenios marco en Chile se parecen más a otras herramientas colaborativas de compras como las compras dinámicas o catálogos electrónicos (en inglés “e-catalogues”). De acuerdo a la OCDE, al comparar los convenios marco de Chile con otras herramientas de compra colaborativas, como las compras dinámicas, también existen diferencias. Al respecto, el caso de la Unión Europea el sistema de compras dinámicas

califica a los proveedores sólo en base a la obtención de requerimientos técnicos específicos. Adicionalmente, a los proveedores en los países de la Unión Europea se les permite adherirse a las compras dinámicas existentes en cualquier momento del tiempo tras abrirse un concurso y una segunda etapa de competencia es obligatoria para todas las órdenes de compra subsecuentes. En Chile menos del 1% de las órdenes de compra se realizan en una segunda etapa de competencia.

La OCDE subraya el enfoque estratégico de las compras colaborativas que existe en sus países miembros, destacando el caso de Nueva Zelanda (Ministry of Business, Innovation and Employment of New Zealand 2011), donde el sistema genera un mayor valor agregado con un enfoque estratégico de compras que considera la racionalización de los procesos de compra. De acuerdo con la OCDE (2017) una herramienta de compras estratégica debe buscar como objetivo generar economías de escala, limitar la duplicidad y reducir costos administrativos tanto del lado de la demanda y como de la oferta.

En una encuesta realizada a los países miembros de la OCDE respecto a los sistemas de convenios marco OCDE (2015), se recomienda: (i) fomentar la transparencia y la participación efectiva de las partes interesadas, (ii) desarrollar procesos que lleven a la eficiencia en el ciclo de compras públicas para satisfacer las necesidades del gobierno y los ciudadanos, (iii) desarrollar una fuerza de trabajo de compras públicas con la capacidad de entregar valor económico eficiencia y efectividad en forma constante, y (iv) que se lleven a cabo mejoras de desempeño a través de evaluaciones de efectividad del sistema a nivel individual así como un todo, en todos los niveles del gobierno donde se posible y adecuado.

De acuerdo con la OCDE (2017) la implementación de herramientas de compras colaborativas, tales como los convenios marco, requieren de un análisis detallado tanto de la oferta como de la demanda, así como contar con información de la estructura de precios de los productos y servicios objetivos, de forma tal de asegurar que los instrumentos cumplan con los objetivos subyacentes. La OCDE cita a Colombia como uno de los países que ha reconocido el valor esencial de los estudios de mercado en la preparación de los convenios marco, estableciendo un mínimo aceptable de contenido en los estudios de mercado (Colombia Compra Eficiente 2014).

Dentro de las recomendaciones de la OCDE (2015) se contemplan el uso de compras centralizadas, catálogos electrónicos, compras dinámicas, subastas electrónicas, compras conjuntas y contratos con opciones. En el caso de Chile, de acuerdo a la OCDE (2013), no se practican rutinariamente contratos con opciones y subastas electrónicas reversas, mientras que, para sistemas de precalificación, éstas se realizan sólo ocasionalmente.

Respecto a la duración de los convenios marco en Chile, que alcanza en su mayoría a 6 años, la OCDE señala que este plazo es relativamente alto si se compara con los de la Unión Europea, donde el máximo es 4 años en circunstancias excepcionales. De acuerdo a la OCDE una duración menor de los convenios marco permite tener a los centros de compras centralizados una actualización de los mercados, sus desarrollo y tendencias. En la Unión Europea se han desarrollado otro tipo de herramientas, llamadas compras dinámicas, donde los oferentes, pasando un mínimo de requerimientos, pueden incorporarse a convenios existentes.

De acuerdo a la OCDE (2017) un análisis estratégico de las compras colaborativas podría dar sustento a la agregación y racionalización de la demanda, lo que incrementaría el poder negociador. Se menciona que usualmente en los convenios marco se utilizan como una herramienta estratégica para fomentar la agregación y racionalización de la demanda. Se cita la experiencia de Australia (Government of Western Australia 2010), que desarrolló ocho “principios inteligentes” para ayudar al sector público para tomar mejores decisiones de compra y lograr un mayor valor económico. De esta forma se comenzaron a desarrollar las denominadas compras conjuntas, lo que permite que un grupo de compradores acceda a un único contrato de forma más rápida y a un precio predeterminado. Uno de los grandes usuarios de este tipo de compras en Australia ha sido el sector de Educación. Se debe señalar que en los últimos años la Dirección de Presupuestos de Chile ha llevado a cabo un plan de compras conjunta para algunos productos estandarizados.

Otro de los aspectos destacados por la OCDE (2017) es el involucramiento de los centros de compras centralizados con los proveedores, lo que permite desarrollar la capacidad de los equipos, estandarizar bienes y servicios, y reducir el número de proveedores que participan en los convenios. Al respecto se destacan los casos de Croacia, España, Portugal y Canadá. También se destaca una regla usada en Italia para balancear el número de oferentes, que balancea competencia y un máximo de participantes. En Corea del Sur y EE.UU se destaca las consideraciones del desempeño previo de los proveedores, donde Corea Sur también requiere estándares financieros satisfactorios de los proveedores.

Otra de las recomendaciones de la OCDE es el involucramiento de los centros de compras centralizados con las distintas autoridades compradoras. En este sentido, se menciona que debe existir una guía detallada que promueva la eficiencia. Se pone como ejemplo el caso de Nueva Zelanda, donde el “Ministry of Business, Innovation and Employment” definen el “Procurement Capability Index” (Índice de Aptitud de Compra) que busca evaluar la madurez de las agencias compradoras y, también, se presta apoyo y asistencia a algunas agencias de compra.

Otras experiencias relevantes son las de EE.UU, donde las competencias de segunda etapa en las “Multiple Award Schedules” requieren que se incluyan al menos tres competidores para asegurar un nivel razonable de competencia, la de Corea del Sur donde la plataforma identifica los productos y servicios que contienen innovación (programa de excelencia).

III.5 Dimensión de Nuevas Tecnologías

En un marco conceptual, de acuerdo con Gupta et al. (2017) la efectividad y eficiencia de la política fiscal y, por ende, de la recaudación y del gasto público, depende crucialmente de la información de la que disponga el gobierno y de las tecnologías que utilice para explotarla. La computarización y digitalización son solo algunos ejemplos de la “revolución tecnológica” que se erige como un avance en pro de la eficiencia, pero que al mismo tiempo supone para los gobiernos un desafío de responder y absorber los continuos cambios.

De acuerdo al autor, la digitalización permite avanzar en una mayor eficiencia técnica y asignativa en distintas direcciones como: (i) Facilitando el acceso a mejor información (e.g.,

aumento de la eficiencia del sistema tributario y la recaudación), (ii) permitiendo el desarrollo de mejores sistemas de información (e.g., reduce los costos de cumplimiento de los contribuyentes y los costos burocráticos en la entrega de servicios públicos), y (iii) generando mejores políticas (e.g., mejora las estimaciones de ingresos y gastos del aparato público, contribuyendo a una mejor y más transparente preparación tributaria).

De acuerdo a la OCDE (2016), la digitalización contribuye a disminuir los costos de procedimientos administrativos, liberando trabajo y labores para otros propósitos. McKinsey and Company (2019) estima que digitalizar los procesos de pagos del gobierno (tanto recaudaciones como gastos) puede implicar ahorros por un monto equivalente a 1% del PIB en países en desarrollo. Lo anterior, sin considerar beneficios adicionales de mejorar la entrega de servicios públicos y aumentar la base imponible.

Desarrollo de nuevas tecnologías en el sector público chileno

Es importante reconocer el avance que durante las últimas décadas ha logrado Chile en materia de desarrollo de tecnologías en el sector público. La evidencia local muestra cómo el país se ha mantenido en lugares de privilegio en diferentes rankings, como el Networked Readiness Index del Foro Económico Mundial.²⁷ Iniciativas ejemplares en esta materia son las innovaciones tecnológicas que facilitan el proceso de declaración de rentas del Servicio de Impuestos Internos, la modernización de servicios como el Registro Civil y ChileCompra, la mayor focalización de beneficios sociales por medio del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social, entre otros (Barros et al. 2016).

Se debe destacar que el Laboratorio de Gobierno ha impulsado concursos de innovación, donde participan personas externas al Estado, cuyos desarrollos han permitido implementar soluciones con el uso de nuevas tecnologías, como, por ejemplo, el proyecto DART, que es una solución que a partir de inteligencia artificial busca prevenir la retinopatía diabética en niños (López 2019). De acuerdo a López (2019), esto significará un ahorro del 50% del presupuesto de salud para la retinopatía diabética y se estima que reducirá en un 40% las atenciones en consultorios relativas a dicha patología.

No obstante, Barros et al. (2016) señalan la necesidad de profundizar en los avances realizados en el país. En efecto, de acuerdo a los autores, algunos proyectos exitosos se han visto favorecidos por la prioridad política y financiera que les fue otorgada por los gobiernos de turno. Proyectos como la Ruta 5D o la Ficha Médica Electrónica no tuvieron el éxito de otras iniciativas, lo que releva la necesidad de generar el apoyo de una institucionalidad transversal que permita desarrollar proyectos de e-gobierno estratégicos (Barros et al. 2016).

Experiencias internacionales en el uso de nuevas tecnologías

En lo que sigue, se presentan algunas de las experiencias internacionales más relevantes con respecto a esta dimensión.

²⁷ En este ranking, entre los años 2004 y 2012, Chile se mantuvo entre las posiciones 29 y 40 (Barros et al. 2016).

De acuerdo a Gupta et al. (2017), en Kenia existen dos sistemas de transferencias de dinero que se basan en el uso de aplicaciones para plataformas de telefonía móvil. Este es el caso de la M-Pesa, cuya utilidad principalmente se orienta al uso de usuarios o personas naturales y banca comercial, y el M-Akiba, que facilita las transacciones que se generan entre el gobierno y la ciudadanía en términos de impuestos, bonos, entre otros, aumentando la eficiencia al reducir los costos burocráticos de la entrega de beneficios y de los pagos tributarios.

Otro caso emblemático es el de India. El país asiático ha sido testigo de diversas iniciativas en pro del uso de tecnologías y digitalización al alero del programa Digital India del año 2015. De acuerdo con el reporte de Roy and Rail en Gupta et al. (2017) y Gupta et al. (2018), el llamado *Direct Benefit Transfer*, que se refiere a las transferencias directas de dinero desde el gobierno a la ciudadanía, ha permitido aumentar la eficiencia del gasto público. Se debe señalar, que este sistema hace uso de identificación biométrica de los beneficiarios de los programas sociales (por ejemplo, usando huellas digitales o el iris del ojo).

La región de los Países Nórdicos también provee dos casos que vale la pena mencionar. En Suecia, “My Pages App” es una aplicación móvil para acceder a información sobre asistencia social (por ejemplo, para solicitar licencias en caso de que un hijo esté enfermo). Con un foco en la simplicidad de la aplicación y de orientación al cliente, el programa es de escala nacional y ha beneficiado a más de 1,2 millones de usuarios por año (OCDE 2016).

También es Suecia otro uso de nuevas tecnologías al servicio de programas de bienestar social corresponde a la iniciativa “My Pension Service” (servicios de seguridad social) que se encarga de compilar y proveer una visión integrada de toda la información personal relativa a las pensiones de los ciudadanos. Con más de un 30% de la población en edad de trabajar inscrita en el sistema, y por medio de una alta satisfacción de los usuarios y una mayor preocupación de estos por sus pensiones, ha permitido aumentar la eficiencia del gobierno central (OCDE 2016).

En Dinamarca el “Ulcer care via tele-medicine” tiene por objetivo realizar consultas médicas vía comunicación directa utilizando aplicaciones móviles, ahorrando los costos en que se incurre al hacerlo de forma presencial. Los beneficios principales se han focalizado un menor desembolso de dinero en transporte a los hospitales y mejor calidad médica, vía consultas más rápidas (OCDE 2016).

También en Dinamarca, los programas de Assistive Welfare Solutions han facilitado el desarrollo de diversas tecnologías en pro de la asistencia y cuidado social, especialmente a personas mayores por medio de productos de asistencia para el desplazamiento o dispositivos de asistencia para comer. Estas prácticas han favorecido a la población beneficiaria, a los trabajadores sociales del Estado (que son quienes proveen y capacitan en el uso de los dispositivos) y a los gobiernos locales al reducir los costos presupuestarios.

IV. Conclusiones

El presente informe permite concluir que, si bien Chile destaca en los rankings de eficiencia del sector público en América Latina y entre países emergentes, existen diversos espacios

de mejora en distintas dimensiones de eficiencia del gasto público. En particular, en lo referido a la dimensión organizacional, del personal, presupuestarias, de compra de bienes y servicios, y de nuevas tecnologías.

En la dimensión organizacional, las experiencias y estudios internacionales abordan la duplicidad de funciones, traslapes y fragmentación, así como también la jerarquización y centralización de la gestión del Estado.

En la dimensión del personal, la literatura y evidencia internacional destacan los programas de incentivos que consideran el desempeño individual. También se presenta evidencia comparada sobre los indicadores de desempeño en otros países, así como la construcción de un set de indicadores de empleo y salarios del sector público, para observar necesidades de empleados y el nivel de calidad de vida del personal, respectivamente. Además, se presenta la experiencia internacional en sistemas de medición de desempeño de los trabajadores del sector público. Adicionalmente, se revisan experiencias y se sugieren aspectos a estudiar con respecto a los incentivos al retiro de los trabajadores públicos.

En la dimensión presupuestaria, tanto la experiencia internacional como nacional subrayan la importancia de adoptar mejores criterios en la asignación de recursos, el uso de herramientas de medición de desempeño, y la importancia de un vínculo efectivo de las evaluaciones y la asignación presupuestaria.

En la dimensión de compra de bienes y servicios, considerando los antecedentes recabados y la experiencia internacional, resalta la importancia de contar con un marco conceptual claro del mecanismo de compras públicas, así como de la accesibilidad y/o disponibilidad de la información.

Finalmente, la experiencia internacional releva la importancia del uso de nuevas tecnologías, tales como aplicaciones móviles para acceder a información sobre asistencia social, transferencias directas y otros servicios, que permiten una alta satisfacción de los beneficiarios y al mismo tiempo disminuyen los costos administrativos del sector público.

Bibliografía

Abed, G., y Gupta, S. (2002), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington: International Monetary Fund.

Adam, A., Delis, M. D., y Kammas, P. (2014), "Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries", *Economics of Governance*, 15(1), 17-49.

Aiken, M., y Hage, J. (1968), "Organizational interdependence and intra-organizational structure", *American Sociological Review*, 33 (6), 912-30.

Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2006), "Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets", *European Central Bank, Working Paper N° 581*.

Afonso A., Monsalve E. y Romero A. (2013), "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America", *Inter-American Development Bank, Fiscal and Municipal Management Division, Discussion Paper N° IBD-DP-279*.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., y Walker, R. M. (2009), "Centralization, organizational strategy, and public service performance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57-80.

Ashraf, N., Bandiera, O., y Jack, B. K. (2014), "No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery", *Journal of Public Economics*, 120, 1-17.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018), *Mejor gasto para mejores vidas, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2002), *Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*.

Banco Mundial (2016), *Benchmarking Public Procurement*.

Bandiera, O., Khan, A. y Tobias, J. (2017), "Rewarding bureaucrats: Can incentives improve public sector performance?", *IGC Growth Brief Series 008*, London: International Growth Centre.

Banerjee, A., y Duflo, E. (2006), "Addressing absence", *Journal of Economic perspectives*, 20(1), 117-132.

Barros, A., Campero, T. y Cabello, P. (2016), "Estudio para una Gobernanza Digital en Chile", *Programa de Modernización del Sector Público – Ministerio de Hacienda de Chile*.

Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2006). *Indicadores de desempeño en el sector público (Vol. 45)*. United Nations Publications.

Brumby J. y Robinson, M. (2005), "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature", *IMF WP/05/2010*.

Burgess, S., y Ratto, M. (2003), "The role of incentives in the public sector: Issues and evidence", *Oxford review of economic policy*, 19(2), 285-300.

Caravantes R., Galleguillos P. y Sugg D. (2018), “Caracterización del Gasto en Personal de los Servicios de Salud, Dipres, Estudios de Finanzas Públicas

Centro de Estudios Públicos (2017), Un Estado para la Ciudadanía Informe de la Comisión de Modernización del Estado.

Centro de Estudios Públicos (2018), Un estado para la Ciudadanía: Estudios para su Modernización”.

Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2016), “Estudio de Relevamiento del Proceso Óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra”, Programa de Modernización del Sector Público – Ministerio de Hacienda de Chile

Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2016), “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”, Programa de Modernización del Sector Público – Ministerio de Hacienda de Chile.

Cerda, R. (2018), “Remuneraciones del Sector Público: ¿Mayores que en el Sector Privado?”. Estudios Públicos 142.)

ChileCompra (2020), “Minuta Dirección ChileCompra: Promover Compras Eficientes y Alcanzar Ahorros Efectivos para el Estado”, Dirección ChileCompra, Enero 2020

Choi, J.J., Laibson, D., Madrian, B.C., y Metrick, A. (2002), “Defined Contribution Pension Plans: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance,” in James M. Poterba, ed., Tax Policy and the Economy, Vol. 16, Cambridge, MA: MIT Press, 67-113.

Clements, B. J., Gupta, S., Karpowicz, I., y Tareq, S. (2010). “Evaluating government employment and compensation (Vol. 10)”, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

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

Colombia Compra Eficiente (2014), “Guía para la elaboración de estudios de sector”

Coulam, Robert F. y Gary L Gaumer (1991), “Medicare’s Prospective Payment System: A Critical Appraisal,” Health Care Financing Review, 1991 Annual Supplement, pp. 45–77.

Currístine T. y Blondal J. (2004), “Budgeting in Chile”, OECD Journal on Budgeting – Volume 4 – No. 2

Currístine T., Doherty L, Gloy T. y Sell J. (2019), “Chile: Adopción e Institucionalización de las Revisiones del Gasto”, IMF Fiscal Affairs Department, Technical Report

Darville P., Guzmán N. y Rogers R. (2019), Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos y su Contribución al Proceso Presupuestario, Dirección de Presupuestos de Chile

de Campos C.M.P. y Rodrigues L.L. (2018), “Budgeting Techniques: Incremental Based, Performance Based, Activity Based, Zero Based, and Priority Based”, Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham

De Ree, J., Muralidharan, K., Pradhan, M. y Rogers, F.H. (2015), “Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 21806.

Departamento del Tesoro de Australia (2014), Program Evaluation: Sunset Clauses, Agency Guide

Dirección de Presupuestos (2001), Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño, Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Elaboración y Discusión Presupuestaria

Dirección de Presupuestos (2005), 2Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena”, División Control de Gestión Dirección de Presupuestos

Dirección de Presupuestos (2019), Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2019.

Dixit, A. (2002), “Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review”, Journal of human resources, 696-727.

Drury C. (2004), “Management and cost accounting”, 6th edn, Thomson, London.

Dunleavy, P. (2017), “Public sector productivity”, OECD Journal on Budgeting, 17(1), 1-28.

Ferreiro A. y Silva F. (2010), “Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente”, Serie Informe Económico, Libertad y Desarrollo.

Fondo Monetario Internacional (2002), Government Finance Statistics Yearbook.

Fondo Monetario Internacional (2018), The IMF and Fragile States: Evaluation Report 2018.

Fondo Monetario Internacional (2019), How to Design a Financial Management Information System, FMI Fiscal Affairs.

GAO (2015), “Evaluating and Managing Fragmentation, Overlap and Duplication”, disponible en: <https://www.gao.gov/assets/670/669612.pdf>

GAO (2018), “Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits”, disponible en: <https://www.gao.gov/assets/700/691514.pdf>

Government of Western Australia (2010), Better Practice in Procurement, Case Studies, Government Procurement, Department of Treasury and Finance

Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G., y Walutowy, M. F. (Eds.). (2017), “Digital revolutions in public finance”, Washington DC, International Monetary Fund.

Gupta, S., Keen, M., Shah, A. y Verdier, G. (2018), “Public Finance Goes Digital”, Finance & Development, 55(1), 12-15.

Guzmán M., Marcel M. y Sanginés M. (2013), Presupuestos para el desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo

Guzman M, Marcel M. y Sanginés M. (2014), “Presupuesto para el desarrollo en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo

Guzman M (2017), “Fiscal Policy Base on Evidence and Use of Smart data for Strengthening of Equity and Efficiency”, manuscrito.

Hall, Richard H. (1963), “The concept of bureaucracy: An empirical assessment”, American Journal of Sociology, 69, 32-40.

Hawkesworth, I., Huerta Melchor, O. y Robinson, M. (2013), Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility. OECD Journal on Budgeting, 12(3).

International Institute of Administrative Sciences (2019), “Performance-Based Budgeting in the Public Sector”, Edited by Michiel S. de Vries · Juraj Nemec David Špaček, Governance and Public Management series

Hager G., Hobson A., y Wilson G. (2001), “Performance-Based Budgeting: Concepts and Examples”, Research Report No. 302. Legislative Research Commission.

Holmstrom, B., y Milgrom, P. (1987), “Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives”, Econometrica: Journal of the Econometric Society, 303-328.

Irrarrazaval I., Larrañaga O., Rodriguez J. Silva E. y Valdés R., (2020), “Propuestas para una Mejor Calidad del Gasto y las Políticas Públicas en Chile”, Centro UC Políticas Públicas y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Temas de la Agenda Pública.

Jakovljevic M., Kocic S. y Mihailovic N. (2016), “Review of Diagnosis-Related Group-Based Financing of Hospital Care”, Health Serv Res Manag Epidemiol. 2016 Jan-Dec.

Krause P. (2015), “Overcoming Incrementalism: Budget Reforms and Budget Allocations in Chile”, WP 415 ODI.

Khan, A. Q., Khwaja, A. I., y Olken, B. A. (2016), “Tax farming redux: Experimental evidence on performance pay for tax collectors”, The Quarterly Journal of Economics, 131(1), 219-271.

López J.F. (2019), “El Aporte del Laboratorio de Gobierno a la Legitimidad y Sustentabilidad de las Políticas”, en capítulo 5 del libro Apurando el paso: 10 experiencias de reformas y modernización del Estado de Chile, Editores: Enrique Paris H. y Jorge Rodríguez C. – 1a. ed. – Flacso Chile y Editorial Universitaria, Santiago de Chile

Mandl, U., Dierx, A. y Ilzkovitz, F. (2008), “The effectiveness and efficiency of public spending”, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, European Economy - Economic Papers.

Marshall, J. y Waissbluth, M. (2007), Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. Serie en foco N° 122. Corporación Expansiva.

Mason A., O'Reilly J., Street A. y Ward P. (2011), "DRG-based hospital payment and efficiency: Theory, evidence, and challenges", Miriam Wiley (Ed.), *Diagnosis-Related Groups in Europe: Moving Towards Transparency, Efficiency and Quality in Hospitals*.

McKinsey and Company (2019), "McKinsey on Government. Perspectives: Adopting AI, automation, and advanced analytics in governments", N° 5.

Mikesell, J.L. (1995), "Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector", 4th Ed.; Wadsworth Pub. Co.: Belmont, Ca., 1995; 165 pp.

Ministry of Business, Innovation and Employment of New Zealand (2011), *Mastering procurement a structured approach to strategic procurement*.

Mogultay, U. (2006), "Making Performance Pay More Successful in Public Sector", *International Economic Issues*.

Moynihan, D., y Pandey, S. (2005), "Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.

OCDE (2002), *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, OECD Journal on Budgeting Volume 2, Supplement 1

OCDE (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2013), "Innovative tools in public procurement", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris

OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris.

OCDE (2016), "Digital government strategies for transforming public services in the welfare areas", *OECD Comparative Study*.

OCDE (2017), *Government at a Glance. Chapter 5. Budgeting, practices and Procedures*.

OCDE (2017b), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews

OCDE (2018), *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2018)7

OCDE (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>

Robinson, M. (2002), "Financial Control in Australian Government Budgeting", *Public Budgeting & Finance* 22 (1): 80–93.

Papke, L. E. (2019), "Retirement choices by state and local public sector employees: the role of eligibility and financial incentives", *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(4), 515-528.

Rasul, I., y Rogger, D. (2018), "Management of bureaucrats and public service delivery: Evidence from the nigerian civil service", *The Economic Journal*, 128(608), 413-446.

- Shabat, M. E. (2019), “Early retirement incentive programs as a human resources restructuring strategy in public sector”, *Review of Economics and Political Science*.
- Shaw T. (2016), “Performance budgeting practices and procedures”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2015/3
- Scott, Graham, (2010), “Performance-Informed Budgeting: Experiences and Opportunities. In Results, Performance Budgeting and Trust in Government”, ed. Arizti Pedro, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, and Theo Thomas, 31–40. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Rivadeneira A. y Vammalle C. (2016), “Budgeting in Chile”, *OECD Journal on Budgeting* Volume 2016/3
- Rodríguez, J., Balbontín, R. y Seemann, A. (2018), “Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central”, *Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos de Chile.
- Shick, A. (2001), “The Changing Role of the Central Budget Office”, *OECD, Journal on Budgeting*
- Tayles M., Pike R.H. y Sofian S. (2007), “Intellectual capital, management accounting practices and corporate performance: perceptions of managers”, *Account Audit Account J* 20(4):522–548
- Martinez J. y Barea J. (2012), “Fortalezas y Debilidades del Presupuesto Base Cero”, *Presupuesto y Gasto Público*, ISSN 0210-5977, N° 69 págs. 9-21
- Van Dooren, W., Bouckaert G., y Halligan J (2010), “Performance Management in the Public Sector”, Oxford: Routledge
- Van Dooren, Wouter, y Hoffmann C., (2018), “Performance Management in Europe: An Idea Whose Time Has Come and Gone”, *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel, 207–226. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Rijckeghem, C., y Weder, B. (2001), “Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much?”, *Journal of Development Economics*, Vol. 65, pp. 307–31.
- Weibel, A., Rost, K., y Osterloh, M. (2010), “Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387-412.
- von Gersdorff H. (2018), “El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma”, CEP Chile, Libro Un Estado para la Ciudadanía
- Wildavsky, A. D. (1964), “The Politics of the Budgetary Process” (Little, Brown, Boston, MA).
- Worral L., Collinge C. y Bill T. (1998) *Managing strategy in local government*. *Int J Public Sect Manage* 11(6):472–493.