

PRESUPUESTO INTERSECTORIAL: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Carlos Chong Campusano*

Intersectorialidad y presupuesto

Junto con el aumento de las complejidades sociales, los problemas públicos, progresivamente, exigen una visión más amplia de las soluciones ofrecidas por el Estado. La aparición de problemas emergentes en la agenda pública y la aparente incapacidad pública para resolverlos, la prevalencia de corrientes de pensamiento dogmáticas en la gestión pública, y la tendencia a evaluar conforme a los resultados, ha configurado una nueva clase de políticas cuya ejecución exige la integración de diversos sectores para la solución de problemas sociales.

Existe abundante evidencia que refleja esta necesidad en diversos ámbitos de la política pública, tanto en materias de corte transversal que afectan a cada una de las especialidades (género, políticas específicas para grupos étnicos o étnicos, descentralización, entre otras) como en otras de carácter específico, donde se ha consensuado que atienden problemas que se caracterizan por ser multicausales, y por tanto, deben ser abordados mediante una visión global, tales como las políticas contra la pobreza, alimentación infantil o la seguridad pública. Por ejemplo, en relación a este último tema, la literatura establece una alta correlación entre los fenómenos de delincuencia, violencia y temor con variables tan disímiles como la educación, la calidad de las viviendas, el ingreso promedio, la conformación familiar o las condiciones ambientales. Ante esta realidad, parece

* Administrador Público, Universidad de Chile. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile. Profesor del Diplomado de Administración Financiera en Instituciones Públicas, del Departamento de Gobierno de la Universidad de Chile, y de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en diversos cargos relacionados a la gestión financiera, presupuestaria y control de gestión. Actualmente es Jefe de Administración y Finanzas de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

evidente que el enfoque de gestión de las políticas debe tener un fuerte componente intersectorial.

Esta visión, tal como lo señala Cunill (2005), implica considerar en el concepto de intersectorialidad dos premisas que le darían fundamento. El primer fundamento es de carácter político, y el segundo, de tipo técnico.

Así, la literatura disponible (UNESCO, 1990) acepta que la intersectorialidad implica, necesariamente, la integración (de objetivos, administrativa de algunos procesos y la eliminación de ciertas barreras para la asignación de recursos); la inclusividad (consideración del proceso desde la definición de los objetivos hasta su evaluación); y la mancomunidad (criterio solidario en la asignación de los recursos).

Los tres elementos mencionados, remiten a una dimensión técnica, donde la integración de sectores permite que las fortalezas de cada uno puedan ayudar a resolver algunos problemas sociales, lo que se expresa en mayor eficiencia, y un fuerte componente político, e implica que las políticas públicas, para asegurar su efectividad, deben, necesariamente, orientarse a estrategias integrales, y por ende, afectar las posiciones de poder sectoriales.

Entendido así, podemos acordar que no existe ninguna posibilidad de lograr una intersectorialidad efectiva, en la medida que no se generen, paralelamente, mecanismos adecuados para asegurar su financiamiento. En efecto, no basta con un adecuado diseño, si no existe, copulativamente, un proceso desarrollado en forma conjunta, colaborativa y solidaria, que implique la asignación de recursos e información entre los agentes involucrados. La forma en que esto debe ser manifestado es por medio de presupuestos que validen y materialicen este financiamiento.

No obstante, si aceptamos esta manifestación del concepto, su aplicación en la realidad administrativa lo enfrenta con, al menos, dos de los pilares organizativos de la administración pública moderna: la especialización sectorial, derivada de una visión burocrática del modelo, que llamaremos “clásica”, y la asignación de recursos sectoriales, derivada de una gestión presupuestaria regida por mecanismos de maximización económica, que analizaremos institucionalmente.

Visión clásica

El presupuesto puede ser entendido conceptualmente como: a) límite; b) como una estimación de ingresos y gastos para un período dado; o c) como expresión financiera del conjunto de objetivos, planes y programas públicos para un período. (Wildavsky, 1989). Dentro de la definición del *Sistema de Administración Financiera del Estado*, el presupuesto conforma un subsistema que asume la forma de proceso, y que se rige por ciertos principios que le dan identidad. Estos principios son de tipo político, contables y económicos, entre los cuales están algunos que señalan taxativamente la incongruencia entre las políticas intersectoriales y la asignación presupuestaria de recursos, tales como el principio de especialidad, de competencia o de especificación.

Pese a lo anterior, para un correcto análisis debemos hacer referencia a la intervención de los procedimientos propios del ciclo presupuestario, más que a la propia naturaleza e identidad del presupuesto, porque la gestión intersectorial deberá regirse necesariamente por presupuestos dotados de legitimidad (Caiden, 1999), que, a su vez, deriva del cumplimiento de los principios antes señalados. Ciertamente, esta visión de análisis es más consistente para identificar las acciones que deberán asumir las iniciativas intersectoriales para asegurar su financiamiento.

El proceso presupuestario clásico comprende las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación. Un modelo intersectorial debe

considerar que, al menos, las etapas de formulación, ejecución y evaluación, sean realizadas en forma conjunta y coherente entre los sectores involucrados.

Antes de revisar cada proceso, debemos recordar que la organización de la administración presupuestaria en Chile, conforme al modelo legal vigente, comprende al menos las siguientes clasificaciones: institucional, por objeto o naturaleza, por tipo de moneda, por iniciativas de inversión o por grado de afectación. En lo que concierne a esta materia, la clasificación institucional pone un primer obstáculo a la gestión intersectorial, porque define ámbitos organizacionales asociados a la noción de sector para separar y diferenciar los ingresos y gastos. Esta clasificación establece la existencia de diversos niveles sectoriales, los que, a su vez, se subdividen y agrupan. En su mayor nivel de agregación, se considera a los organismos autónomos y los diversos ministerios, que representan sus propios intereses sectoriales, y que son particularmente relevantes en las fases de formulación, discusión y aprobación de los presupuestos.

De esta forma, la formulación del presupuesto institucional se rige por los objetivos estratégicos que cada institución sectorial define, parcializando los objetivos intersectoriales. La gestión del presupuesto intersectorial debe, por ende, asegurar que los objetivos sean incorporados de manera clara y consistente por cada uno de los sectores, lo que exige altos niveles de coordinación, tanto en la emisión de los documentos de formulación, como en la consolidación para su análisis, elemento fundamental para garantizar una discusión informada y transparente.

Por su parte, la ejecución del presupuesto intersectorial también deberá contemplar altos niveles de coordinación, tanto en la oportunidad como en la forma. En este sentido, se hace imprescindible que los sistemas de información, - el *Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado* (SIGFE), en el caso chileno - incluyan la posibilidad de dar una identificación a los recursos con aplicación intersectorial, para permitir su seguimiento, control y posterior evaluación.

Además, se hace necesario que las capacidades institucionales para la ejecución estén relativamente estandarizadas entre los actores, situación que, a partir de los datos disponibles, no es del todo efectiva. Así, existen instituciones que, tradicionalmente, muestran mayor eficacia presupuestaria que otros, lo que exigiría un proceso previo de nivelación en esta materia.

Finalmente, respecto de la evaluación del presupuesto, etapa clave para la consolidación de los programas intersectoriales, se requiere que los compromisos y actividades señaladas en la etapa de formulación, discusión y aprobación sean claramente identificables a nivel de los resultados.

La complejidad de estas condiciones plantea un serio inconveniente para establecer ciclos virtuosos de incremento de eficiencia en los recursos utilizados en forma intersectorial. Junto a lo anterior, existe un elemento que no hemos mencionado, y que cumple un rol esencial para dar viabilidad al modelo, y que es la voluntad política de llevar adelante la aplicación de las reformas técnicas señaladas, las que implican, en la mayoría de los casos, limitar las posibilidades de decisión sobre los recursos asignados. Esto es lo que analizaremos a continuación.

Visión institucional

La visión institucional se refiere a observar las “reglas del juego” en que se desarrollan los procesos presupuestarios. Estas reglas institucionales han sido largamente estudiadas, desde el punto de vista de la economía, y deben ser consideradas para el análisis de la intersectorialidad del presupuesto.

En términos generales, debemos recordar que los organismos multilaterales, a partir del Consenso de Washington, han adquirido un rol preponderante en las administraciones fiscales y en el establecimiento de los procedimientos de formulación, ejecución, registro, y control de los recursos presupuestarios. En la

práctica se han incentivado los aspectos de control por sobre los de eficiencia, justificados por los postulados derivados de la economía institucional. De ellos, creemos especialmente relevante para el análisis del presupuesto intersectorial, detenernos en lo referido a la Teoría de la Agencia, formulada, inicialmente, por Jensen y Meckling, en 1976.

La aplicación de esta teoría al sector público, señala, en términos generales, que en relación al presupuesto existen dos partes que realizan un intercambio político: un *Principal*, que en este caso es el pueblo, representado por sus parlamentarios que encargan la ejecución de las políticas a un *Agente*, el Ejecutivo, que, a cambio, recibe una remuneración y una determinada capacidad autónoma de decisión.

El problema de agencia se da cuando las preferencias respecto de esas políticas difieren entre el *Principal* y el *Agente*. Ante esta diferencia de preferencias, el *Agente* intentará maximizar su beneficio individual, o renta, lo que se puede expresar en mayores cuotas de poder, incrementos presupuestarios, disminución del esfuerzo, etc. Para ello, se sirve de la desigual distribución de la información, lo que se conoce como *asimetría de información*, y que impide que, tanto el esfuerzo como el contexto en que se realiza la labor encomendada, no puedan ser observados en forma separada por el *Principal* y, por ende, no pueda ajustar por sí mismo la remuneración al esfuerzo (Letelier, 2004).

Esta situación, perfectamente, puede darse en la relación intersectorial. No existe razón para pensar que, ante el requerimiento de mayores coordinaciones técnicas, no se configure un problema de agencia entre los actores, donde necesariamente un sector asume la titularidad de la coordinación, convirtiéndose para este efecto en el *Principal*.

Siguiendo esta teoría, y a modo preliminar, podemos especificar que si deseamos minimizar los efectos del problema de agencia deben considerarse, al menos, tres

características del contrato: 1) debe establecer condiciones para que el *Agente* acepte la delegación de su sección de responsabilidad en el marco de los objetivos generales, lo que implica una restricción de participación; 2) el contrato debe ser compatible con los incentivos individuales del *Agente* (esto es, debe orientarse a tareas donde el logro efectivamente lo beneficie); y 3) la remuneración (o beneficio) del *Agente* debe relacionarse con variables observables para el *Principal*.

El cumplimiento de estas condiciones del contrato implican una serie de costos que deben contemplarse tales como el de pérdida residual, de fianza y de supervisión, que dificultan el establecimiento de programas intersectoriales eficientes.

Como puede observarse, los intentos por el establecimiento de políticas intersectoriales exitosas, también requieren, necesariamente, de aspectos políticos que exigen de parte de los actores involucrados, la creación de voluntades mínimas para el establecimiento de contratos que aseguren su viabilidad, dada la natural tendencia al comportamiento estratégico, que ha sido estudiado en profundidad en la Teoría de Juegos.

De esta forma, el incremento del control burocrático, político y social, evidentemente, tiende a rigidizar los procesos asignativos y complicar a los agentes públicos para asumir una actitud colaborativa con terceros, requisito indispensable para asignar, ejecutar y evaluar los recursos de programas intersectoriales, y alcanzar niveles progresivos de eficacia.

Conclusiones

Como se ha establecido, un primer acercamiento revela las dificultades propias de la aplicación de programas intersectoriales, que pueden ser de tipo político, económico o incluso cultural. En particular, las políticas intersectoriales deben

considerar mecanismos de asignación de recursos que garanticen su viabilidad en el marco del proceso presupuestario.

En primera instancia, queda establecido que, para hacer viable la gestión intersectorial de los recursos, se requiere una intervención técnica del proceso presupuestario, con la inclusión de altos grados de coordinación. En particular, desde el punto de vista evaluativo, se requiere distinguir el real aporte de los diversos sectores a la consecución de los objetivos compartidos. De lo contrario, solo será posible realizar meras estimaciones de resultados, que resultan insuficientes para la elaboración de mecanismos de medición y evaluación confiables que fortalezcan los programas intersectoriales.

En la práctica, solo mediante la formalización de objetivos estratégicos comunes, y de catálogos de registro auxiliares en las contabilidades de cada institución, se puede contar con la información requerida para una correcta formulación, ejecución y evaluación de los programas intersectoriales. Esta tarea exige de parte de los agentes una coordinación específica, acuerdos técnicos previos para los registros, estandarización de las capacidades tecnológicas y conceptuales de los funcionarios, y realizar acuerdos estratégicos con las instancias coordinadoras y responsables de los procesos.

Asimismo, parece indispensable la existencia de mecanismos de incentivos que cumplan con al menos dos condiciones: amplio respaldo político a partir de una determinada posición del problema en la agenda pública que releve el logro estratégico de los objetivos intersectoriales, y la efectiva cesión de competencias, tradicionalmente sectoriales, a entes coordinadores que garantizan la colaboración como principio predominante, mediante “contratos” que disminuyan la asimetría de información mediante variables observables.

Finalmente, cabe esperar que la investigación académica desarrolle en forma específica esta materia y se pueda avanzar sustantivamente en la introducción de

AGENDA PÚBLICA
AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009
ISSN 0718-123X

reformas y mecanismos facilitadores para la gestión intersectorial, la que debiera ser asumida como tema estratégico para garantizar el incremento del valor público de la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Caiden, N. 1999. El Presupuesto Público. Entre la Incertidumbre y la Inestabilidad. En *Clásicos de la Administración Pública*, compilado por Shafritz, J. y A. Hyde, 795-816. México: Fondo de Cultura Económica.

Cunill, Nuria (2005) La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. Documento presentado al *X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18-21 de Octubre, Santiago, Chile

Jensen, M. y W. Meckling. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Capital Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 305-360.

Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Letelier, L. 2004. Estado, Política y Gobierno. El Aporte de la Ciencia Económica. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 2 (5): 35-48.

UNESCO. 1990. Políticas Sociales Integradas en las Perspectivas de la Intersectorialidad y de la Acción de la UNESCO en el Apoyo a las Estrategias de Desarrollo para América Latina y el Caribe en el Marco del Ajuste. *Revista Educación Superior y Sociedad* 1 (1).

Wildavsky, A. 1989. *La Política del Proceso Presupuestario*. México: Ediciones Prisma.