

Informe Técnico del Consejo Fiscal Autónomo N°2

Evaluación del Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público

15 de marzo de 2021

1. Introducción

La Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (en adelante, la Comisión) fue creada el 8 de enero de 2020, con el objetivo de asesorar al Ministerio de Hacienda (MinHda) en el diseño e implementación de una agenda de modernización del sistema presupuestario y del gasto público para mejorar la transparencia, eficiencia, eficacia e impacto en el uso de los recursos públicos.

Con fecha 27 de enero de 2020, el Ministro de Hacienda, Sr. Ignacio Briones, señaló en su Oficio N° 199 dirigido al Consejo Fiscal Autónomo (CFA o Consejo) que esperaba contar con la asesoría de este para la evaluación de las conclusiones del análisis realizado por dicha Comisión, así como en otras materias relacionadas con esta iniciativa.

Este documento tiene por objetivo presentar la evaluación que el CFA ha realizado, en el ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito de sus competencias, al documento “Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria”, elaborado por la Comisión, y publicado el 25 de enero de 2021.

El documento presentado por la Comisión se puede dividir en tres partes: dos de diagnóstico, en torno a las temáticas de Calidad del Gasto Público en Chile y a la Transparencia y Enfoque Ciudadano, y una de recomendaciones las que, a su vez, se subdividen en las mismas categorías que los diagnósticos.

Las principales recomendaciones se establecen al alero de determinados objetivos ligados a las temáticas antes mencionadas. Así, respecto a la Calidad del Gasto Público, asociada a la eficiencia fiscal, contiene tres objetivos:

- Objetivo 1: Presupuesto con objetivos declarados y métricas asociadas.
- Objetivo 2: Facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos.
- Objetivo 3: Crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario.

Por su parte, la temática de Participación y Enfoque Ciudadano, asociada a la transparencia y participación en el ciclo presupuestario, contiene otros tres objetivos:

- Objetivo 4: Aumentar la transparencia fiscal.

- Objetivo 5: Aumentar la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario.
- Objetivo 6: Mejorar y desarrollar nuevos mecanismos que permitan aumentar el conocimiento y comprensión de la ciudadanía respecto de las finanzas públicas y el presupuesto.

Cada objetivo es abordado por un conjunto de recomendaciones, las que son evaluadas en el presente informe, esencialmente, desde el punto de vista de la relación entre la modernización del sistema presupuestario y del gasto público con la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, por ser esta última una de las principales funciones del CFA. Asimismo, el presente documento se basa en el Informe Técnico del CFA “Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia”, elaborado y publicado en marzo de 2020, donde se identificaron experiencias nacionales e internacionales de revisión de la eficiencia y la calidad del gasto público.¹

Además de esta introducción, este informe resume los principales diagnósticos del documento de la Comisión sobre la Eficacia y Eficiencia del Gasto Público (sección 2) y sobre Transparencia y Enfoque Ciudadano (sección 3). Luego en la sección 4 se compilan las principales recomendaciones sugeridas por la Comisión y, finalmente, en la sección 5 se presenta la evaluación y las principales conclusiones del CFA sobre el documento analizado.

2. Diagnóstico 1: Eficacia y Eficiencia del Gasto Público

En el contexto de la calidad del gasto público, la Comisión señala que existen desafíos tanto a nivel normativo o legal, como en la aplicabilidad cotidiana por parte de la administración.

En términos generales, el diagnóstico de la Comisión apunta a que:

- i) Los objetivos finales del gasto público (a nivel de resultados) no son explícitos, relevantes y claros, lo que dificulta la medición de la eficacia de la gestión pública, y no se cuenta con procesos que faciliten el debate sobre su priorización;
- ii) El Gobierno Central no cuenta con modelos ni sistemas integrados adecuados para contar con registros de datos de calidad; y,
- iii) La administración pública ha desarrollado prácticas de gestión presupuestaria que no incentivan necesariamente la eficiencia del gasto.

Un primer aspecto que se analiza en el documento está relacionado con **el debate de la Ley de Presupuestos**. El análisis y evaluación efectuados por la Comisión en torno a la gestión presupuestaria entregan luces en torno a las principales debilidades en el debate anual del

¹ El informe se encuentra disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/informes-tecnicos-del-cfa/informe-tecnico-del-cfa-n-1-revisiones-del-gasto-pu-blico-experiencias-y>.

proyecto de Ley de Presupuestos, y que tienen impacto en las consideraciones de eficiencia, eficacia y pertinencia del gasto. Al respecto, la Comisión señala que:

- i) El proceso presupuestario actual dificulta el desarrollo de un debate sobre la priorización de los recursos. En el caso chileno, la legislatura vota primero las asignaciones específicas, efectuando un análisis segmentado, que aborda cada programa sin una visión agregada y que no permite identificar interrelaciones u objetivos e impactos de carácter global y estratégico.
- ii) Existe asimetría en el debate presupuestario a nivel institucional. El Congreso entra a la discusión presupuestaria sin la capacidad técnica y profesional necesaria para procesar la información que entrega el Ejecutivo. Un tercer actor, la sociedad civil y sus organizaciones, también puede verse afectado por esta asimetría. De acuerdo con la Encuesta Internacional de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés)², el Congreso chileno es incapaz de controlar y supervisar el proceso presupuestario en forma adecuada.
- iii) Falta de adecuados niveles de transparencia fiscal durante el proceso de debate presupuestario. La misma OBS clasifica a Chile como un país que no entrega suficiente información para respaldar un debate presupuestario informado. En particular, el Ejecutivo suele entregarle al Congreso solo la información fiscal que considera adecuada.
- iv) Riesgo de relación fragmentada entre el MinHda y el Congreso. Si bien el mandato legal referido a las relaciones del Ejecutivo con el Congreso Nacional es una competencia de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres), en el contexto de las discusiones de cualquier proyecto de ley que implique una magnitud relevante de recursos fiscales comprometidos, este órgano cede liderazgo al MinHda, aumentando el riesgo de que este se enfrente a negociaciones directas y fragmentadas con parlamentarios. Las reformas al sistema presupuestario deberían orientarse a reducir los incentivos a este tipo de negociaciones, fortaleciendo el rol del MinHda en promover una mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario.
- v) Falta de consensos entre Hacienda y Congreso. A inicios de 2020 se suscribió un acuerdo entre ambos entes, el que debido a la coyuntura y al cambio de prioridades ha contado con escasa implementación. Es relevante construir una mayor capacidad de acuerdos entre el MinHda y el Congreso, lo que permitiría avances consensuados en la definición de los lineamientos para una reforma presupuestaria.

² La OBS es una encuesta basada en un cuestionario de 228 preguntas, respondido por analistas que típicamente se encuentran en el país encuestado. Estos analistas provienen, casi en su totalidad, de organizaciones de la sociedad civil o de instituciones académicas.

Otra dimensión en torno a la cual se establece el diagnóstico de la eficiencia y eficacia del gasto es la del **sistema de medición de desempeño del gasto público en Chile**. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) valora que el sistema presupuestario chileno ha permitido alcanzar resultados destacables en términos de sostenibilidad fiscal, crecimiento económico y reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, si bien destaca que Chile cuenta con un robusto sistema de control y evaluación (que permite contar con gran cantidad de información sobre el desempeño), se señala que este no se encuentra integrado al sistema de planificación o proceso presupuestario. En la misma línea, el estudio Propuestas Para una Mejor Calidad del Gasto y las Políticas Públicas en Chile muestra que existe poca coordinación entre las principales herramientas de evaluación y monitoreo.

Por otro lado, si bien el Fondo Monetario Internacional (FMI) enfatiza como buena práctica que los gobiernos presenten información sobre los productos y resultados en cada área de política principal, relacionada con la estructura presupuestaria y el gasto, señala que Chile no cumple esto íntegramente.

Una de las principales falencias detectadas corresponde al monitoreo del desempeño por medio de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), los que establecen un incentivo pecuniario para los funcionarios que se recibe en la medida que se cumplan determinados objetivos comprometidos en forma anual. A juicio de la Comisión, las evaluaciones realizadas al funcionamiento del sistema de los PMG han develado falencias que limitan su efectividad, como:

- i) Falta de incentivos para una mayor eficiencia desde los servicios públicos: si bien durante 2020 el Ejecutivo estableció un marco para los PMG que considera mediciones relacionadas con la ejecución excesiva de gasto en diciembre, contribuyendo al desincentivo de esta, la Dirección de Presupuestos (Dipres) sigue premiando la ejecución íntegra del gasto y en la actualidad faltan mecanismos explícitos que incentiven al ahorro según objetivos.
- ii) Desvinculación con la Ley de Presupuestos: la definición de los productos estratégicos asociados a los PMG no tiene una vinculación robusta con la estructura presupuestaria ni con su ejecución.
- iii) Indicadores poco útiles y sujetos al *gaming*³: existen fuertes incentivos en las instituciones públicas para establecer estratégicamente indicadores poco relevantes y con bajo riesgo de incumplimiento, lo que se debe al alto porcentaje que representa el sistema de evaluación del desempeño con respecto a la remuneración total.

³ 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).

Por otro lado, durante 2020 se realizó una revisión exhaustiva e inédita de todos los programas públicos, en el marco del trabajo conjunto de monitoreo programático realizado por la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS). El objetivo de este monitoreo se puede sintetizar en el entendimiento de las interacciones existentes entre los programas, así como la identificación de los espacios de mejora y coordinación de la oferta programática desde el nivel central.

Cabe señalar que esta iniciativa se encuentra estrechamente ligada con la metodología de “Presupuesto Base Cero ajustado” llevada a cabo por la Dipres para la Ley de Presupuestos 2021. En su documento de trabajo “Presupuesto Base Cero ajustado propuesto por el Ejecutivo”, la Comisión evalúa esta alternativa, destacando que el monitoreo programático tiene consecuencias positivas en el sentido de la detección de eventuales duplicidades y/o traslapes en la oferta de programas públicos, la identificación de sobre o sub oferta gubernamental, la detección de programas que cuentan con menor priorización en las agencias de gobierno y la eliminación o reducción de programas que no cumplan los objetivos con los que fueron diseñados (Comisión del Gasto Público, 2020).

Los principales diagnósticos del monitoreo identificados por la Comisión fueron:

- i) Creación de un sistema de clasificación para la totalidad de la oferta programática: a la fecha se destaca positivamente que la Dipres y el MDS hayan creado una propuesta de matriz común para ordenar la oferta de programas, lo que permite (i) realizar un análisis integrado de la misma, permitiendo identificar programas con poca o nula relación con los problemas principales, así como problemas sin programas asociados; (ii) aportar a romper con la lógica de silos y avanzar hacia una gestión pública orientada a la resolución de problemas; (iii) disminuir el riesgo de discrecionalidades en la creación de programas; (iv) identificar programas que comparten el mismo problema o misma población, evitando duplicidades del gasto; (v) rendir cuentas de forma más clara sobre el uso de recursos públicos; y, (vi) avanzar en crear y consensuar “objetivos-país” para las dimensiones y problemas prioritarios.
- ii) Definición estratégica acerca de la clasificación de los programas públicos: orientada a deliberar si la clasificación de oferta de programas se debe ordenar según dimensiones, problemas y subproblemas, o bien, si puede anclarse a herramientas ya existentes, como la Clasificación Funcional del Gasto.
- iii) Ausencia de objetivos a nivel país, más allá de cada unidad o programa público que se monitorea.
- iv) Calidad de la información sobre la oferta programática: se detecta cierta distorsión al presentar los resultados del monitoreo del gasto en programas públicos, dado que esta herramienta aún no refleja adecuadamente las proporciones del gasto público y no abarca un porcentaje mayor del gasto total de Gobierno Central. A su vez, falta seguir avanzando en mejorar la calidad de

los indicadores de los programas y se carece de una metodología más clara para presentar la información respecto de los beneficiarios de los programas públicos. Finalmente, se hace notar la ausencia de una metodología explícita para el registro del gasto de administración y que es importante tener presente que el potencial del monitoreo de programas dependerá de la confianza que los usuarios tengan en la calidad de los datos levantados.

- v) Ausencia de metodología para actualizar los objetivos de los programas: falta elaborar una definición sobre cómo actualizar los objetivos de los programas públicos al cambiar sus objetivos estratégicos.
- vi) Creación de una malla de problemas, resultado de la oferta existente de programas.
- vii) La relación de los programas públicos con productos estratégicos: en la actualidad no se cuenta con una metodología que permita precisar cuándo se podrán identificar solo productos en vez de programas públicos (para las actividades gubernamentales que no son factibles de ser presentadas como programas públicos).
- viii) Consideraciones acerca de la clasificación para agrupar programas públicos usada en 2020: se prevé necesario revisar las dimensiones en torno a las cuales se agrupa la oferta programática, para que estas agrupaciones no vinculen materias tan amplias y con problemáticas tan diversas.

Con respecto a las evaluaciones de programas, el informe de la Comisión se enfoca en la evaluación ex post de programas públicos (EPG)⁴. En la materia, la Comisión identifica los siguientes diagnósticos principales:

- i) Cobertura relativamente baja, según montos: para el período comprendido entre 1997 y 2020, los programas evaluados representaron cerca del 14% del presupuesto total de programas evaluables.
- ii) Resultados insatisfactorios y clasificaciones cambiantes: los cambios metodológicos introducidos en el tiempo y el desconocimiento de los criterios para clasificar una evaluación según su grado de cumplimiento impiden un análisis comparativo.
- iii) No hay claridad sobre las consecuencias de las evaluaciones: se constata la ausencia de un procedimiento explícito para precisar las consecuencias de las evaluaciones negativas (reevaluaciones, rediseños o términos de programas).
- iv) Falta avanzar en evaluar mejor los resultados de los programas: se detecta que un 46% de los programas evaluados en el ámbito de “resultados intermedios y finales” no permitieron sacar conclusiones sobre su desempeño, lo que puede

⁴ No obstante, cabe señalar que también se consideran en el estudio las Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI), las Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA) y las Evaluaciones de Impacto (EI) y Revisiones ex ante de programas.

deberse a la ausencia de registros de información o a que la evidencia no permite sostener un juicio evaluativo por el estado de avance en la implementación del programa.

- v) Falta de consenso sobre el sistema de evaluación, dado que es una herramienta que no se encuentra acordada con el Congreso.
- vi) Falta de armonización entre el estándar de las evaluaciones del gasto corriente y las del gasto de capital: se debería avanzar hacia un estándar mínimo común entre los programas públicos e inversiones, para que puedan ser evaluados según objetivos a nivel de resultados del respectivo gasto.

Por último, con respecto a la entrega de información vía glosas de la Ley de Presupuestos, la Comisión señala que estas, aunque no se encuentran definidas en el clasificador presupuestario, son relevantes en el sentido de que regulan o establecen precisiones o limitaciones al alcance de los gastos contemplados en las partidas presupuestarias. Como la iniciativa presupuestaria es esencialmente del Ejecutivo, el Congreso ha encontrado un espacio de incidencia por medio de las glosas. Respecto a estas, la Comisión destaca como diagnóstico:

- i) La creación inorgánica de glosas, sin visión sistémica: en muchos casos se incurre en duplicidades de información o se dejan vacíos respecto a áreas relevantes.
- ii) El cumplimiento de entrega de información es insuficiente: de acuerdo con el Observatorio de Gasto Fiscal, la información solicitada por el Congreso no es proporcionada de forma adecuada.
- iii) Ausencia de formatos estandarizados para la entrega de información: se constata que falta crear formatos estandarizados para entregar la información al Congreso, para que esta sea comparable entre instituciones públicas y a lo largo del tiempo.
- iv) Falta de capacidad institucional del Congreso para analizar la información requerida: esto, al no contar el Congreso con una Oficina de Análisis Presupuestario fortalecida e independiente. Así, se puede suponer que un porcentaje de la información que se entrega al Congreso probablemente no tendrá un uso concreto.
- v) No existen mecanismos lo suficientemente efectivos que garanticen el cumplimiento por parte de las instituciones públicas sobre los requerimientos de información comprometidos: es necesario que las glosas de información se reformulen en cuanto a su contenido, formato, capacidad de análisis y sanción en caso de incumplimiento, para que efectivamente contribuyan a evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público.

3. Diagnóstico 2: Transparencia y Enfoque Ciudadano

De acuerdo con el informe de la Comisión, en el contexto de las finanzas públicas la participación ciudadana debe incluirse en las cuatro etapas del ciclo presupuestario anual y, además, en las nuevas iniciativas de política pública. Para cumplir con lo anterior, la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal propone 10 principios a considerar en el diseño de mecanismos de participación ciudadana en la política fiscal y en la elaboración del presupuesto: accesibilidad, apertura, inclusividad, autodeterminación, oportunidad, profundidad, proporcionalidad, sostenibilidad, complementariedad y reciprocidad.

El diagnóstico del estado del arte de la participación ciudadana en materia fiscal es abordado fundamentalmente por instancias de escucha y retroalimentación con actores de la sociedad civil, el sector privado y el Estado, en gran parte por las restricciones impuestas por la pandemia de Covid-19 en 2020.

A lo largo de 2020, la Comisión desarrolló diferentes instancias en el ámbito de estudio de la transparencia y participación. Algunos de estos hitos corresponden a la publicación del reporte “¿Cómo se usaron mis impuestos en 2019?”, encuestas a la ciudadanía y a diversas organizaciones de la sociedad civil, audiencias públicas, entre otros. Un listado completo de estas instancias se puede encontrar en el anexo 1.

Una dimensión del análisis de este diagnóstico se encuentra vinculada a la **Transparencia Fiscal**. En conformidad con el Código de Transparencia Fiscal, desarrollado por el FMI para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos, los siguientes criterios básicos permiten determinar la disciplina fiscal: claridad (facilidad con que los usuarios entienden los informes), confiabilidad (precisión de los informes en relación con las finanzas públicas), frecuencia con que se publican, puntualidad (diferencia entre la ocurrencia de la información publicada y su difusión), relevancia o pertinencia para la toma de decisiones y apertura de información (facilidad con que la sociedad puede encontrar información y responsabilizar a los gobiernos de sus decisiones de política fiscal).

El FMI señala que es necesario que existan cuatro pilares fundamentales para asegurar la transparencia fiscal:

- i) Calidad de los informes fiscales.
- ii) Predicción fiscal y presupuestaria.
- iii) Análisis y gestión del riesgo fiscal.
- iv) Administración de ingresos.

El análisis realizado por la Comisión muestra que, actualmente, se constatan brechas relevantes entre las necesidades ciudadanas y la transparencia fiscal existente.

- i) Encuesta de Presupuesto Abierto: de las cinco categorías construidas a partir de los resultados de esta encuesta, organizada por el International Budget Partnership, Chile se ubica en la tercera, la que corresponde a “información

limitada”. Entre 2010 y 2019, el país bajó del lugar N° 8 al N° 42 entre 117 países, quedando por debajo del umbral mínimo establecido a nivel internacional. La medición permite evaluar por separado los documentos presupuestarios necesarios para lograr los objetivos de difusión de información:

- a. Ley de Presupuestos, evaluada con 55/100 puntos.
 - b. Presupuesto Aprobado, evaluado con 89/100 puntos.
 - c. Presupuesto Ciudadano (“Documento de Prioridades del Presupuesto”), evaluado con 33/100 puntos.
 - d. Informes de Ejecución Presupuestaria, evaluados con 89/100 puntos.
 - e. Informe de Revisión de mitad de año, evaluado con 70/100 puntos.
 - f. Informe de fin de año, evaluado con 64/100 puntos.
- ii) Percepciones respecto del acceso de la información fiscal en Chile: la Comisión recabó información complementaria a la de la Encuesta de Presupuesto Abierto, enfocada en percepciones de personas y organizaciones de la sociedad civil. En resumen, se detecta que: (i) cerca del 50% de las organizaciones encuestadas perciben que la información disponible es útil o muy útil, mientras que un 20% considera que esta es nada o poco útil; (ii) las organizaciones más críticas respecto del acceso a la información son aquellas de mayor tamaño; (iii) menos del 20% de las organizaciones que respondieron la encuesta considera que la información es algo completa o muy completa; (iv) las fuentes de información más utilizadas son los sitios web de las instituciones públicas, las solicitudes de transparencia, correos electrónicos enviado a instituciones públicas y reuniones con autoridades solicitadas por ley de lobby.
- iii) Otras consideraciones en materia de transparencia fiscal. Algunas de las consideraciones complementarias están relacionadas con:
- a. Rendición de cuentas frente a los contribuyentes: se releva la importancia de avanzar hacia una mayor transparencia fiscal y rendición de cuentas frente a la ciudadanía (por ejemplo, mediante el ya mencionado reporte “¿Cómo se usaron mis Impuestos en 2019?”).
 - b. Transparencia acerca del gasto público en el contexto de la crisis sanitaria: en el curso de 2020, la Comisión elaboró y entregó propuestas destinadas a aumentar la transparencia del gasto público vinculado a los Planes de Emergencia diseñados para enfrentar la crisis del Covid-19. Esto, con el objetivo de aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía respecto del uso de recursos públicos, proveer información, en formato de datos abiertos, para facilitar el análisis de las acciones tomadas por el Ejecutivo y reducir el riesgo del mal uso de recursos públicos.
 - c. Transparencia del gasto hospitalario y de la eficiencia hospitalaria: durante 2020 se propuso trabajar en el diseño e implementación de una experiencia piloto que permitiera poner en práctica los principios de transparencia y rendición de cuentas, enfocadas en la Distribución del Financiamiento de

Fonasa y en la eficiencia en el gasto y la atención por paciente. Esta experiencia piloto está basada en el sistema de Grupos Relacionados de Diagnóstico (GRD), el que permite obtener información del gasto por paciente atendido, ajustado por complejidad, mediante indicadores y métricas a nivel de producción y eficiencia, facilitando las comparaciones entre los distintos hospitales en estas dimensiones, siendo sus usuarios principales los equipos hospitalarios, los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general.

El diagnóstico de transparencia y enfoque ciudadano también considera la dimensión de **Participación Ciudadana a lo largo del Ciclo Presupuestario**. Uno de los insumos más importantes de esta corresponde a las recomendaciones del Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) y del OBS (Encuesta de Presupuesto Abierto)

El estudio del GIFT ofrece una revisión de casos de participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario, por ejemplo, Nueva Zelanda (planificación nacional para la definición de resultados estratégicos con un modelo de consulta avances), Corea del Sur (políticas públicas para inclusión en el proyecto de presupuesto y seguimiento), Canadá (reconfiguración de políticas sectoriales existentes para la configuración del presupuesto, mediante consultas temáticas), México (consulta de indicadores del desempeño de los programas presupuestarios, con ajustes a indicadores de monitoreo de resultados de programas presupuestarios) y Sierra Leona (monitoreo de la ejecución del gasto).

Entre los principales desafíos en la materia, el GIFT indica: la identificación de los objetivos del gasto público, la identificación de los indicadores a medir, según lo que a la gente le importa medir, y la medición del impacto final. Destacan en este aspecto los casos de Nueva Zelanda y su “Presupuesto para el Bienestar”, Canadá con “Servicio Canadá” y Reino Unido con “Nuestra Voz, Nuestra Salud”.

Por su parte, por el lado del OBS, Chile aparece como un país con baja puntuación en la materia (9 sobre 100 puntos). La debilidad de las instancias de participación se presenta en todas las etapas del ciclo presupuestario, exceptuando la fase de fiscalización.

Por último, la Comisión establece diagnósticos sobre las demandas ciudadanas de participación en Chile. Los procesos de levantamiento de información de la Comisión refuerzan los estudios internacionales, agrupando los resultados en cuatro ejes/desafíos:

- i) Información para la participación: cuyo objetivo es reducir la brecha en contenidos y calidad de la información en lo que se refiere al uso de un lenguaje técnico y estandarización de los datos.
- ii) Canales de participación: que deja de manifiesto que no existen canales de participación en las etapas del proceso a cargo del Poder Ejecutivo y que se requieren mejoras en los canales de participación del Poder Legislativo.

- iii) Información sobre el proceso: la que es relatada como escasa y presentada en un lenguaje excesivamente técnico, lo que dificulta la participación efectiva.
- iv) Proceso presupuestario: en donde el diagnóstico apunta a mejorar la normativa vigente sobre participación ciudadana en cada una de las etapas del proceso, Formulación, Discusión Presupuestaria, Ejecución Presupuestaria y Monitoreo y Evaluación.

4. Recomendaciones de la Comisión

Objetivo 1: Presupuesto con objetivos declarados y métricas asociadas. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Crear objetivos específicos a nivel de resultados finales para el gasto público (“objetivos-país”) junto con indicadores específicos de logro.
- ii) Clasificar los “objetivos-país” según áreas temáticas.
- iii) Enfocarse en los resultados finales y en la relevancia de los indicadores definidos para los “objetivos-país” (proceso neozelandés).
- iv) Asociar los “objetivos-país” a la Ley de Presupuestos.
- v) Crear un mecanismo para mantener los objetivos e indicadores actualizados.
- vi) Rendir cuentas basándose en datos.
- vii) Armonizar el monitoreo de programas públicos con la medición de los resultados finales a nivel país.
- viii) Crear un anexo permanente en la Ley de Presupuestos con información sobre los programas públicos.

Objetivo 2: Facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Definir como Fase I del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación del monto global y los presupuestos de las principales áreas funcionales⁵.
- ii) Definir como Fase II del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación de las asignaciones a nivel de instituciones.
- iii) Definir un límite a las reasignaciones posteriores a la aprobación de la Ley de Presupuestos.
- iv) Modificar la subdivisión actual de comisiones en el Congreso, en el marco del debate presupuestario. En particular, se propone sustituir la actual subdivisión de comisiones por una cuya unidad de análisis no sean partidas específicas, sino que agrupe el gasto en relación con las problemáticas país que busquen resolver.
- v) Repensar la estructura de las clasificaciones de la Ley de Presupuestos. Se recomienda revisar en mayor detalle la estructura de la Ley de Presupuestos,

⁵ Se entiende por área funcional como un desglose del gasto de acuerdo con su clasificación económica (salud, educación, pensiones, medio ambiente, deporte, defensa, seguridad, entre otros).

para confirmar si esta termina a nivel de programas públicos o a nivel de capítulos.

- vi) Fortalecer el rol del Congreso en materia presupuestaria (reforzar la Oficina de Asesoría Presupuestaria).
- vii) Optimizar las glosas de la Ley de Presupuestos (estandarización y sistematización del contenido informativo de las glosas).
- viii) Fortalecer el rol del MinHda en relación con el sistema de desempeño del gasto público (reducir el incentivo de negociaciones uno a uno entre el MinHda y los parlamentarios).

Objetivo 3: Crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Repensar la evaluación y monitoreo como un sistema coherente y complementario.
- ii) Definición de los actores del sistema (considerando a la Dipres, el MDS y la creación de un Consejo de Monitoreo y Evaluación).
- iii) Usar los programas públicos como unidad principal del sistema.
- iv) Potenciar el monitoreo de programas públicos.
- v) Fortalecer el sistema de evaluaciones de programas públicos.
- vi) Homologación de sistema de seguimiento del gasto corriente (programas) con el gasto de capital (inversiones).
- vii) Definición y transparencia del concepto “gasto permanente”.
- viii) Entender las glosas como un instrumento complementario que, en el mediano plazo, debería tender a desaparecer.
- ix) Metodología para incentivar el ahorro a nivel de servicios específicos.

Objetivo 4: Aumentar la transparencia fiscal. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria (estándares de transparencia del OBS y del FMI).
- ii) Aumentar la utilidad de la información presupuestaria para usuarios y usuarias.
- iii) Fortalecer y formalizar una institucionalidad a cargo de realizar recomendaciones en materia de transparencia fiscal (por medio de la Comisión de Gasto Público u otra entidad autónoma existente).
- iv) Recomendaciones adicionales de transparencia fiscal en ámbitos específicos.
- v) Transparencia del gasto en el marco de la crisis sanitaria.

Objetivo 5: Aumentar la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Incluir mecanismos de participación existentes.
- ii) Generar espacios de participación ciudadana para identificar objetivos para el gasto público (“objetivos-país”).
- iii) Incorporar en la discusión presupuestaria del Congreso un proceso anual de participación ciudadana, con rendición de cuentas (audiencias públicas, plataforma Congreso Virtual, consultas públicas, jornadas temáticas y Foro Ciudadano).

Objetivo 6: Mejorar y desarrollar nuevos mecanismos que permitan aumentar el conocimiento y comprensión de la ciudadanía respecto de las finanzas públicas y el presupuesto. De este objetivo se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) Seguir fortaleciendo la rendición de cuentas ante los contribuyentes del Estado, en el marco de la Operación Renta.
- ii) Impulsar instancias de educación ciudadana sobre el gasto fiscal.

5. Análisis del Consejo Fiscal Autónomo

En esta sección se presenta la evaluación y análisis realizados por el CFA al informe final de la Comisión de Gasto Público. Se debe señalar que, para efectos de este ejercicio, el enfoque principal adoptado por el Consejo es el referido a su ámbito competencial, es decir, la evaluación de la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. En ese sentido, el CFA considera que el trabajo realizado por la Comisión es consistente y complementario con este ámbito de funcionamiento y valora positivamente las recomendaciones propuestas ya que contribuyen a la eficiencia, transparencia y eficacia del gasto público, a la modernización del sistema presupuestario, y contribuyen al objetivo de responsabilidad fiscal.

Con fecha 16 de marzo de 2020 el CFA, a solicitud del Ministro de Hacienda y en el ejercicio de sus funciones, publicó su Informe Técnico “Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia”. El propósito de dicho documento fue identificar experiencias nacionales e internacionales de revisión de la eficiencia y la calidad del gasto público, con la finalidad de servir de antecedente para la Comisión que elaboró el documento analizado en este reporte.

Considerando que el mencionado Informe Técnico del CFA se encuentra enfocado en un estudio de la eficiencia del gasto público, este se relaciona con el primer diagnóstico de la Comisión. Así, la evaluación realizada por el CFA se concentra principalmente en las recomendaciones relativas a los Objetivos 1, 2 y 3 identificados por la Comisión. Sin perjuicio de lo anterior, también se abordan aspectos de los Objetivos 4, 5 y 6 que se

relacionan con las funciones y atribuciones del CFA, específicamente, con la sostenibilidad fiscal.

En su informe, el CFA identificó cinco dimensiones desde las cuales analizar la eficiencia y calidad del gasto público. En particular, estas son:

- i) Dimensión organizacional;
- ii) Dimensión del personal;
- iii) Dimensión presupuestaria;
- iv) Dimensión de compras de bienes y servicios; y,
- v) Dimensión de nuevas tecnologías

Los diagnósticos y recomendaciones elaboradas por la Comisión convergen principalmente con tres de las cinco dimensiones señaladas, en particular, la dimensión organizacional, la del personal y la presupuestaria. El cuadro 1 resume las principales recomendaciones que la Comisión ha diseñado y que son consistentes con el análisis previo realizado por el CFA.

Cuadro 1: Recomendaciones elaboradas por la Comisión del Gasto Público según dimensiones de la eficiencia del gasto identificadas por el CFA

| | Dimensión organizacional | Dimensión del personal | Dimensión presupuestaria |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Recomendaciones de la Comisión | <p>Repensar la evaluación y monitoreo como un sistema coherente y complementario.</p> <p>Redefinir los actores del sistema.</p> <p>Usar los programas públicos como unidad principal del sistema.</p> <p>Potenciar el monitoreo de programas públicos.</p> <p>Fortalecer el sistema de evaluaciones de programas públicos.</p> <p>Homologar de sistema de seguimiento del gasto corriente (programas) con el gasto de capital (inversiones).</p> <p>Desarrollar metodología para incentivar el ahorro.</p> | <p>Crear un mecanismo para mantener los objetivos e indicadores actualizados</p> <p>Armonizar el monitoreo de programas públicos con la medición de los resultados finales a nivel país.</p> | <p>Crear objetivos específicos a nivel de resultados finales para el gasto público (“objetivos-país”) junto con indicadores específicos de logro.</p> <p>Clasificar los “objetivos-país” según áreas temáticas.</p> <p>Enfocarse en los resultados finales y en la relevancia de los indicadores definidos para los “objetivos-país” (proceso neozelandés).</p> <p>Asociar los “objetivos-país” a la Ley de Presupuestos.</p> <p>Crear un mecanismo para mantener los objetivos e indicadores actualizados.</p> <p>Rendir cuentas basado en datos.</p> <p>Armonizar el monitoreo de programas públicos con la medición de los resultados finales a nivel país</p> <p>Definir como Fase I del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación del monto global y los presupuestos de las principales áreas funcionales.</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>Definir un límite a las reasignaciones posteriores a la aprobación de la Ley de Presupuestos.</p> <p>Definir como Fase II del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación de las asignaciones a nivel de instituciones.</p> <p>Usar los programas públicos como unidad principal del sistema.</p> <p>Mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria (estándares de transparencia del OBS y del FMI).</p> <p>Aumentar la utilidad de la información presupuestaria para usuarios y usuarias.</p> <p>Mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria (estándares de transparencia del OBS y del FMI).</p> <p>Incorporar en la discusión presupuestaria del Congreso un proceso anual de participación ciudadana, con rendición de cuentas.</p> <p>Impulsar instancias de educación ciudadana sobre el gasto fiscal.</p> |
|--|--|--|--|

Fuente: CFA en base al diagnóstico elaborado por la Comisión del Gasto Público.

En lo que sigue, se evalúan las recomendaciones que, habiendo sido establecidas en el estudio y diagnóstico del CFA, también han sido identificadas por la Comisión en su Informe Final, y que, a juicio del Consejo, articulan los principales desafíos para la autoridad fiscal.

Ligada a la **dimensión organizacional**, se establece la necesidad de crear un sistema de monitoreo y evaluación consistente. La principal ventaja de dicho sistema pasa porque sea integrado e incorpore a todos los actores del sistema. Si bien no se aborda directamente el marco metodológico de la Government Accountability Office (GAO), marco de referencia que permite evitar la duplicidad, fragmentación o traslape de organismos o programas públicos, sí se recomienda la creación de un sistema de clasificación para la totalidad de la oferta programática, que permita evitar estos problemas. Lo anterior puede vincularse de forma clara al **Objetivo 3** establecido por la Comisión y sus recomendaciones asociadas. En concreto, el diagnóstico elaborado considera la identificación de programas que comparten el mismo problema y/o misma población objetivo, lo que permitiría evitar duplicidades del gasto. Lo anterior facilita la institucionalización de un marco de referencia como el de la GAO.

Esta convergencia se grafica en que algunos de los diagnósticos elaborados por la Comisión coinciden con uno de los pasos del marco de referencia de la GAO, en particular, la identificación de la duplicidad, fragmentación o traslape de funciones y/o programas. Los restantes pasos del marco de referencia, detallados en el informe técnico del CFA, corresponden a: (i) la identificación de los potenciales efectos de la duplicidad, fragmentación o traslape; (ii) la validación de los efectos, evaluando y comparando los organismos, funciones o programas identificados; y (iii) la identificación de alternativas para subsanar el problema encontrado y aumentar la eficacia.

Con respecto a la **dimensión del personal**, el Informe Final de la Comisión comparte el diagnóstico de falencias y problemas asociados (como el *gaming*) a los sistemas de incentivos para que las compensaciones salariales estimulen efectivamente la eficiencia de los empleados públicos. Las principales recomendaciones de la Comisión en esta materia pasan por la introducción de mecanismos explícitos que incentiven el ahorro de acuerdo con objetivos establecidos, descartando el sistema que premia la ejecución íntegra del gasto; vincular el sistema de compensaciones salariales y los productos estratégicos asociados a estas con el Presupuesto; y mejorar los indicadores de cumplimiento, con el objetivo de establecer metas relevantes y exigentes, evitando problemas como el *gaming* (recomendaciones iv), v) y vii) del **Objetivo 1** establecido por la Comisión).

Tanto el documento de la Comisión como el informe del CFA convergen en aspectos como la necesidad de reformular y mejorar la herramienta de los PMG. En particular, el aumento de las compensaciones individuales por sobre aquellas de carácter colectivo, y que además tengan una ponderación acotada dentro del salario de los trabajadores del sector público asoman como elementos fundamentales para acotar el problema de *gaming* y la distorsión que genera al sistema de compensaciones.

A su vez, la propuesta de relacionar los incentivos monetarios con los objetivos finales del gasto público se encuentra en línea con el análisis del CFA de apuntar a incentivos individuales con una estructura organizacional más descentralizada que la actual.

Existen aspectos en la dimensión del personal que han quedado fuera del análisis y diagnóstico de la Comisión pero que, en cualquier caso, podrían ser de consideración en cuanto a la eficiencia y eficacia del gasto. En particular, se podría abordar el desarrollo de los incentivos al retiro, dentro de la estrategia organizacional de *downsizing*⁶, el que de acuerdo con cierta literatura muestra indicios del ahorro en costos que podría generar al interior del sector público, por sobre otras iniciativas como la reducción de horas, las licencias y la fijación de salarios, en la medida que sean financieramente sostenibles.

Uno de los puntos de mayor relevancia, tanto en el Informe Final de la Comisión como en el Informe Técnico del CFA, se encuentra ligado a la **dimensión presupuestaria**. Una de las principales conclusiones del informe del CFA corresponde a la visión crítica del incrementalismo en la planificación presupuestaria, estableciendo como alternativas a esta los Presupuestos por Programa, Presupuesto Base Cero y Presupuesto por Desempeño, siendo este último el que tiene mayor connotación en la literatura y experiencia internacional. Con todo, el mensaje principal de este análisis corresponde a la vinculación del presupuesto con los resultados de los programas públicos, recogiendo la experiencia internacional (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza).

El **Objetivo 1** establecido en el documento de la Comisión es el que está más vinculado a la dimensión presupuestaria. En efecto, en el informe se propone la creación de “objetivos-país” a nivel de resultados y su clasificación en áreas temáticas y funcionales, junto con la elaboración de indicadores de logro. Lo anterior es fundamental para la priorización de los recursos limitados y los múltiples desafíos que deberán abordarse y conciliarse a lo largo de los años venideros. A su vez, el Consejo considera fundamental establecer lineamientos claros para definir los objetivos y clasificarlos.

Tomando como referencia la experiencia neozelandesa, se sugiere poner el foco en los resultados finales de los “objetivos-país” y en la relevancia de los indicadores que se hayan definido para cada uno de estos. El proceso de Nueva Zelanda permite establecer un proceso de creación y clasificación de indicadores de los “objetivos-país” que considera: (i) el foco en los resultados finales; (ii) relevancia para el país; (iii) evaluar si el objetivo o su indicador se asocia positiva o negativamente con el progreso del bienestar del país; (iv) considerar elementos objetivos y subjetivos; (v) acotar la cantidad de objetivos e indicadores; y, (vi) que, en conjunto, provean una imagen completa de los desafíos del país, especialmente visibilizando a poblaciones en situaciones de desventaja.

⁶ Conjunto de actividades planeadas y deliberadas que tiene por objetivo mejorar la eficiencia al interior de una organización y aumentar la productividad (Shabat, 2019).

Un punto de suma importancia para la dimensión presupuestaria es la asociación entre los objetivos-país y sus indicadores con la Ley de Presupuestos. Esto genera, a su vez, la necesidad de contar con un mecanismo institucional que permita mantener los objetivos y los indicadores actualizados, aumentar la rendición de cuentas de los indicadores y mejorar el monitoreo de los programas públicos. Las propuestas establecidas al alero del Objetivo 1 son consistentes con el diagnóstico elaborado por el CFA en torno a la dimensión presupuestaria y con las mejores prácticas que se desprenden de la revisión internacional en esta materia.

La dimensión presupuestaria es también abordada en el **Objetivo 2**, el cual busca facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos.⁷ En particular, la propuesta de separación del proceso presupuestario en una primera fase de debate y aprobación del monto global y de principales áreas funcionales (ligadas a programas específicos y sus resultados), y una segunda fase de debate de asignaciones a nivel de instituciones, se hace cargo de las falencias identificadas. La evaluación realizada por el CFA coincide con estas recomendaciones, en el sentido de que abordan y se hacen cargo de la necesidad de contar con una mayor eficiencia en el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Presupuestos.

En términos más específicos, es importante resaltar que una de las recomendaciones del Objetivo 2 (“Definir como Fase I del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación del monto global y los presupuestos de las principales áreas funcionales”) debería considerar que dicho monto global sea consistente con la sostenibilidad fiscal.

Con respecto a la recomendación “Definir un límite a las reasignaciones posteriores a la aprobación de la Ley de Presupuestos”, considerando que estas se realizan en el marco de un presupuesto global ya asignado, se observa un *trade-off* entre flexibilidad presupuestaria y la orientación del gasto público a lo concordado en el proceso legislativo. Por un lado, restringir las reasignaciones genera menos flexibilidad en la asignación de recursos, pero fortalece atenerse a aquellos gastos acordados en el Congreso. Se debe tener en cuenta que la flexibilidad es un atributo deseable frente a circunstancias que van cambiando (por ejemplo, permiten reasignar oportunamente recursos a necesidades emergentes); sin embargo, al extremo, se corre el riesgo de modificar el foco programático con el cual fueron aprobados los presupuestos. Por tanto, se valora buscar un equilibrio en esta materia. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo valora que cualquier reasignación responda a altos estándares de transparencia y que sean informadas de manera oportuna.

Otra recomendación elaborada por la Comisión, y que también coincide con el análisis entregado por el CFA, se desprende del **Objetivo 3** y consiste en la incorporación de elementos que permitan eliminar la rigidez presupuestaria a nivel de programas públicos.

⁷ La Comisión plantea definir un hito que, una vez al año, establezca el nivel general de gasto, los objetivos estratégicos, las prioridades para el año y los elementos para medir y evaluar el desempeño del gasto público.

Una alternativa muy destacada en la literatura son las Cláusulas con Fecha de Expiración (o *Sunset Clauses*), cuyo objetivo es que los recursos asignados a programas tengan un límite en el tiempo. Un ejemplo de aplicación de esta herramienta es el caso de Australia, que utiliza una metodología de evaluación sistemática de sus programas, SMART⁸, y en donde la continuidad de los programas por sobre el tiempo originalmente estipulado está sujeta a la aprobación del *Economic and Expenditure Reform Committee* y del gabinete.

Adicionalmente, la recomendación en torno a definir y transparentar el concepto de “gasto permanente” es de suma relevancia para el análisis de sostenibilidad fiscal que el CFA debe llevar a cabo. Por último, si bien la metodología para incentivar el ahorro hace referencia a un mecanismo de control del gasto a nivel de programas e instituciones específicas, tiene impacto sobre el ahorro agregado y, por tanto, es de relevancia para cumplir el objetivo de sostenibilidad por el que el CFA debe velar.

Por último, un aspecto considerado por el análisis del CFA en torno a la dimensión presupuestaria, y que se aborda en el segundo diagnóstico de la Comisión (Transparencia y Enfoque Ciudadano), está relacionado con relevar la importancia de contar con sistemas de información de gestión financiera que provean información a tiempo, confiable y exhaustiva. Lo anterior se encuentra en línea con el **Objetivo 4** propuesto por la Comisión, específicamente las recomendaciones i) y ii). Particularmente, la primera recomendación de este objetivo hace refiere a “mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria, de acuerdo con los estándares de transparencia del OBS y del FMI”.

En línea con esta recomendación, la Comisión sugiere que, para reducir las brechas de información en la etapa preliminar de la elaboración del presupuesto, por ejemplo, en torno a los supuestos macroeconómicos y las proyecciones que condicionan el escenario fiscal, se debe profundizar en la disponibilidad y la claridad de la información que actualmente se entrega (por ejemplo, a través de los Informes de Finanzas Públicas elaborados por la Dipres). La Comisión sugiere que el CFA podría proponer un estándar actualizado para definir la forma y oportunidad con que esta información es entregada.

Cabe señalar que en la actualidad el CFA elabora un Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos, en paralelo a la publicación de cada Informe de Finanzas Públicas, para dar cumplimiento a una de sus principales funciones⁹. Dicho informe aborda algunos de estos aspectos (como, por ejemplo, un análisis de los supuestos macroeconómicos y proyecciones del escenario fiscal). Sin perjuicio de lo

⁸ *Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound term*, lo que en español se traduce como Específicas, Medibles, Alcanzables, Relevantes y con Plazo Límite.

⁹ Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, según la metodología, procedimientos y demás normas establecidas por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado.

anterior, no existe un protocolo estandarizado que defina las dimensiones de forma y oportunidad con la que la información de la Dipres debe ser entregada, lo cual sería valioso.

Otra recomendación del Objetivo 4 es la “Transparencia del gasto en el marco de la crisis sanitaria”, la cual es compartida por el Consejo, que considera fundamental la apreciación elaborada por la Comisión sobre la materia. Se debe mencionar, que a la fecha el CFA ha elaborado informes y reportes de seguimiento que buscan contribuir al cumplimiento de esta tarea, todos los cuales son publicados en su sitio web.

En adición a lo anterior, cabe señalar que existen recomendaciones abordadas por los Objetivos 5 y 6 cuyo marco de acción y evaluación son atinentes a las funciones y objetivos del CFA. En particular, con respecto al **Objetivo 5**, el Consejo estima que la recomendación de “incorporar en la discusión presupuestaria del Congreso un proceso anual de participación ciudadana, con rendición de cuentas” debe darse en un marco de acción coherente con el objetivo de sostenibilidad fiscal. Una alternativa prudente es que esta participación no incida directamente en el marco de gasto global, sino que en su asignación, puesto que el marco global debiese definirse en línea con su sostenibilidad.

Adicionalmente, el Consejo considera que la participación ciudadana debe ser amplia y efectiva, evitando que grupos de presión o sobrerrepresentados sesguen gastos hacia partidas de muy baja rentabilidad social. A su vez, al asignar presupuestos, la autoridad fiscal debiese tener como referencia la composición del gasto público de países de ingresos per cápita superior o similar y con menor nivel de desigualdad que Chile.

Respecto a la primera recomendación del **Objetivo 6** (“Impulsar instancias de educación ciudadana sobre el gasto fiscal”), el Consejo valora positivamente los espacios de interacción con la ciudadanía, y considera que entre ellos sería deseable que se contemplaran instancias que permitan clarificar e informar al público en general sobre los conceptos claves para el marco de una política fiscal sostenible, prudente y responsable, y los beneficios de la misma para el bienestar del país.

Finalmente, dos de las dimensiones identificadas por el CFA en su reporte no son abordadas, al menos de manera directa, por el informe de la Comisión. En el caso de la dimensión de compra y bienes, el CFA sugiere en su documento una reformulación de los “convenios marco”, especialmente la elaboración de un marco conceptual, pues se ha detectado que su mecanismo de funcionamiento en Chile es distinto al resto de los países de la OCDE. Particularmente, en estos países destaca la importancia de las compras colaborativas estratégicas. Este sistema, ampliamente utilizado en Nueva Zelanda, que genera un mayor valor agregado con un enfoque estratégico de compras que considera la racionalización de los procesos de compra.

En el caso de la dimensión de nuevas tecnologías, el CFA ha relevado los avances y la destacada posición de Chile de acuerdo con distintos rankings internacionales que evalúan la materia. Aun así, se constatan áreas con espacios de mejora. El uso de digitalización en

el Estado podría contribuir significativamente a la reducción de costos administrativos, generando una mayor eficiencia en el gasto público. El ejemplo de nuevas tecnologías como aplicaciones móviles para acceder a información sobre asistencia social, realización de consultas médicas o transferencias y servicios a beneficiarios han evidenciado una mejora en la eficiencia del gasto.

Referencias

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.

Comisión de Gasto Público. (2021). "Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria". Informe Final.

Comisión de Gasto Público. (2020). "Presupuesto Base Cero Ajustado Propuesto por el Ejecutivo". Documento de Trabajo.

Consejo Fiscal Autónomo. (2020). "Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia". Informe Técnico N° 1.

Shabat, M. E. (2019). "Early retirement incentive programs as a human resources restructuring strategy in public sector", *Review of Economics and Political Science*.

Anexo: Principales hitos desarrollados por la Comisión de Gasto Público durante 2020 en el ámbito de la transparencia y participación ciudadana

- 1) Reporte a la ciudadanía en el marco de la Operación Renta 2020: mediante el reporte “¿Cómo se usaron mis impuestos en 2019?”, cuya evaluación preliminar muestra un aumento de la percepción de transparencia del Estado y la confianza hacia este.
- 2) Reporte a la ciudadanía de indicadores de gestión hospitalaria: corresponde a un sistema que permite acceder a información de pacientes atendidos, a nivel de gasto, e incorporando indicadores de eficiencia, el que será lanzado este 2021. La Comisión colaboró con el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) para la creación de un panel interactivo, cuyo propósito es dejar a disposición datos sobre la gestión de 65 hospitales de alta y mediana complejidad adscritos al sistema de Grupos Relacionados a Diagnósticos (GRD).
- 3) Informe de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT): aborda la importancia de la participación pública y el monitoreo relevante en el contexto del ciclo presupuestario y la medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios de servicios públicos.
- 4) Encuesta a la ciudadanía: para conocer acerca de las percepciones ciudadanas en materia presupuestaria, las distintas dimensiones y niveles del proceso presupuestario que más preocupan a las personas y la facilidad o dificultad para acceder a la información presupuestaria.
- 5) Encuesta a organizaciones de la sociedad civil: para conocer la experiencia de la ciudadanía en sus interacciones con el Estado a lo largo del ciclo presupuestario.
- 6) Sesión abierta de la Comisión: en la que se presentaron los resultados del proceso de reporte indicado en i).
- 7) Audiencias públicas: se realizaron nueve audiencias públicas con representantes de la sociedad civil para rescatar las percepciones y experiencias de personas y organizaciones que han participado de al menos una de las etapas del ciclo presupuestario.