

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO REFORMA TRIBUTARIA

Abril 2023

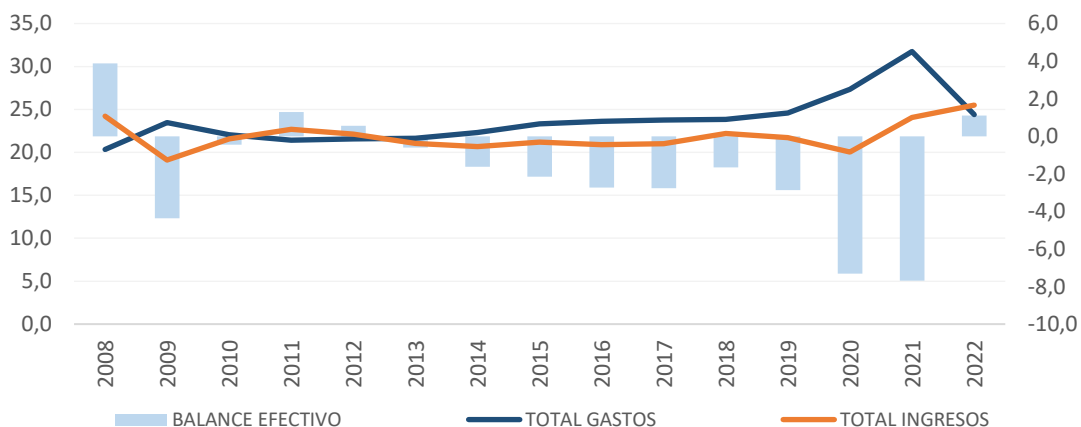
1. Descripción situación fiscal

Desde hace 15 años, la política fiscal en Chile se ha caracterizado por una recaudación que se ha mantenido constante en términos generales, en relación a su crecimiento y un gasto creciente durante el mismo período, caracterizado, a su vez, por un fuerte componente permanente, provocando de esta manera una sucesiva acumulación de déficits efectivos que han conllevado a una trayectoria de deuda creciente a ritmos cada vez mayores.

En detalle, los ingresos totales se han mantenido en torno a un 23% del PIB desde 2008 hasta 2022. En gran parte este estancamiento de la capacidad de recaudación viene dado por la evolución de los ingresos tributarios, que promedian anualmente un 17% del PIB en el período, pero no logran superar el 20%. A su vez, el gasto ha tenido un comportamiento claramente creciente durante los mismos años, pasando de 20% del PIB en 2008, a más de 30% en 2021, para estabilizarse en casi 25% en el horizonte de proyección de 2023-2026.

Tomando en cuenta que, a grandes rasgos, un 20% del total de gastos se destina al sistema de pensiones, que obedece a compromisos legales; un 20% a educación, considerando las subvenciones, gratuidad y carrera docente; un 20% a salud, asignado a hospitales, financiamiento de la Atención Primaria Salud, entre otros; y un 12% a materias de orden público y defensa, se deriva que el grueso de los recursos de la oferta programática está comprometido de manera más bien permanente. El resto, se distribuye en las 32 partidas presupuestarias, incluyendo los recursos asociados al Poder Judicial y Legislativo. La dinámica descrita, ha llevado a registrar en el período una serie de déficits efectivos, que tuvieron su máximo en el año 2021.

Gráfico 1.1. Ingresos, Gastos y Balance del Gobierno Central Total
(% del PIB de cada año)

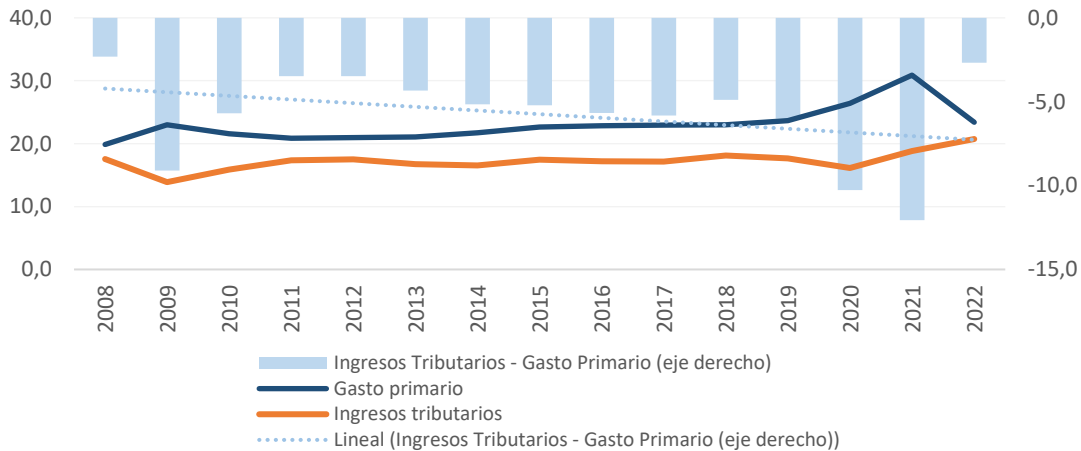


Fuente: Dipres.

En una mirada más profunda, una de las principales razones de la dinámica deficitaria para las finanzas públicas en los últimos 15 años, se explica por la creciente diferencia entre la estructura de recaudación tributaria y el gasto en políticas públicas, descontando el pago de intereses (gasto

primario). La diferencia entre ambos indicadores ha tenido una tendencia creciente a lo largo de los últimos años, llegando a su *peak* en 2021.

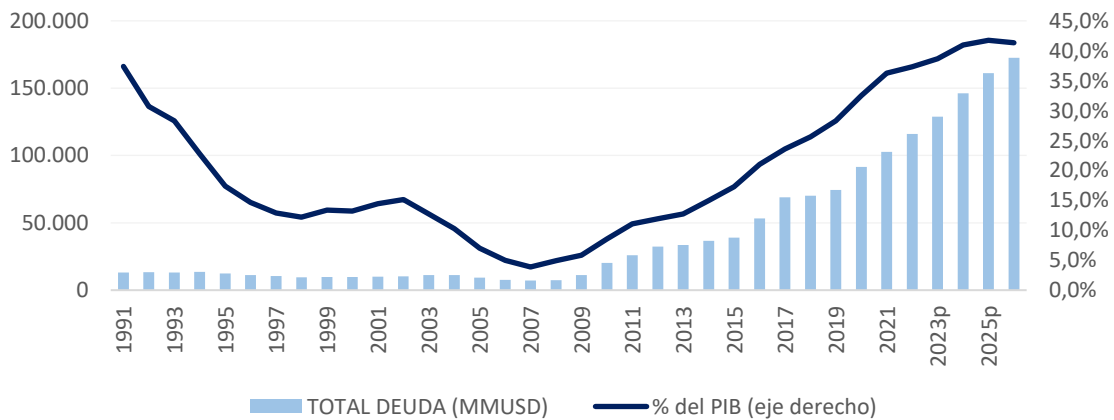
Gráfico 1.2. Gasto Primario e Ingresos Tributarios
(% del PIB de cada año)



Fuente: Dipres.

La acumulación de déficits efectivos se ha financiado en su gran mayoría con la emisión de más deuda, y la reiteración de registros negativos a través de los años ha ocasionado que su acumulación se vuelva significativamente creciente en el período. Incluso a principios de 2022, la administración de turno decidió “ahorrar” en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) US\$6.000 millones, con cargo a la deuda emitida, ahondando en la explosividad de su crecimiento. Lo anterior ha llevado a que, en particular, el país ha registrado una trayectoria de deuda ascendente desde el año 2008, acumulándose a un ritmo de +2,3 puntos del PIB promedio anual, que se ha acelerado en los últimos 10 años (creciendo +2,9 puntos del PIB en promedio anualmente).

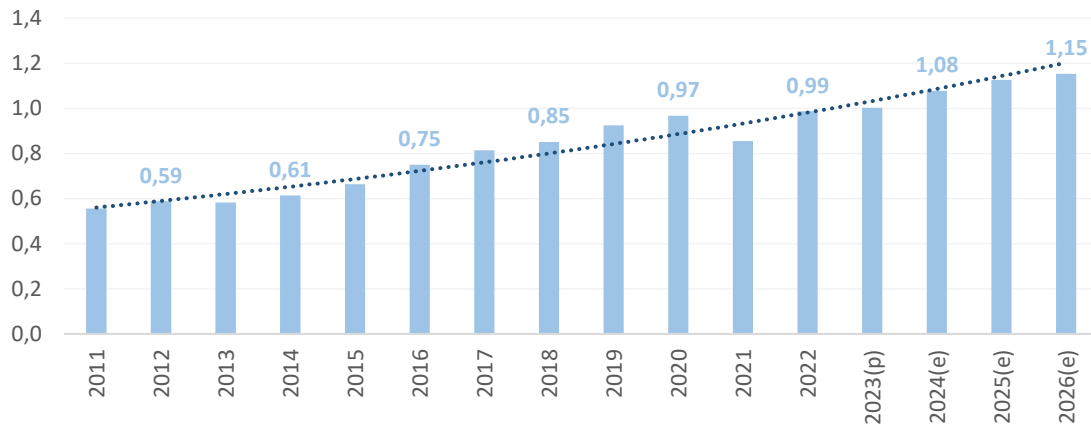
Gráfico 1.3. Deuda Bruta del Gobierno Central Total
(millones de dólares y % del PIB de cada año)



Fuente: Dipres.

Por otro lado, el gasto por pago de intereses de la deuda acumulada también ha tenido una trayectoria creciente durante los últimos años, llegando prácticamente al 1,0% del PIB en 2022. De esta manera hacia 2026, los recursos involucrados en el pago por este concepto duplicarían lo destinado 15 años atrás.

Gráfico 1.4. Gasto en Intereses
(% del PIB de cada año)



(p): Presupuestado; (e): Estimado.

Fuente: Dipres.

Hoy la posición fiscal de Chile es estable, en gran parte porque la actual administración ha dado pie a una consolidación fiscal sin precedentes durante 2022: ha logrado un superávit fiscal histórico aportando a la estabilización de las proyecciones de deuda para todo el período de gobierno, en un contexto de una trayectoria creciente del mismo indicador. De esta manera, según la actual estimación, se estaría logrando desacelerar a casi un tercio el crecimiento de la deuda, estabilizándola hacia 2026.

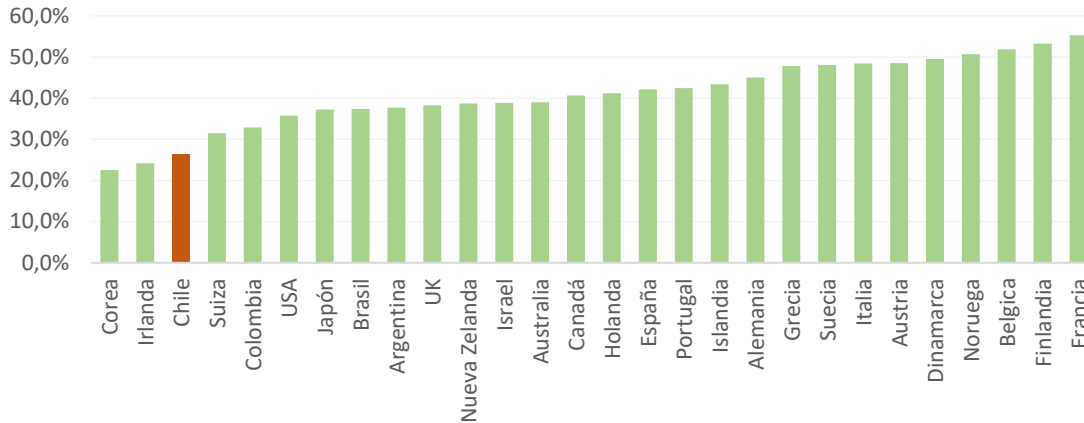
Sin embargo, a su vez, la proyección de la posición fiscal se vuelve estrecha. Esto pues, al considerar el período 2024-2026, el gasto compatible con la meta de Balance Estructural crecería sólo un 1,8% anual en promedio y hacia el final de dicho período existirían holguras equivalentes a sólo un 0,18% del PIB.

Esto último, es resultado de una disminución de las holguras de manera generalizada para cada uno de los años que quedan de período presidencial por más de US\$900 millones en promedio —en comparación con lo proyectado en la elaboración del Presupuesto 2023—, que los ingresos cíclicamente ajustados no lograrán aumentar sin considerar cambios estructurales en el sistema tributario, pues de otra manera, no expanden significativamente la posibilidad de financiamiento permanente.

2. Distribución esperada gastos Reforma Tributaria

La señalada expansión está en línea con lo observado en países desarrollados. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), Chile tenía un gasto público de cerca del 26% del PIB previo a la pandemia (2019), muy por debajo de otros países desarrollados. Así entonces, este Nuevo Pacto Tributario permitirá tener un gasto público más acorde a nuestro nivel de desarrollo.

Gráfico 2.1. Gasto Total del Gobierno General 2019 para países seleccionados
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI, World Economic Outlook Database, abril de 2022.

La planificación fiscal consistía en financiar políticas sociales y de seguridad pública asociadas a los mayores ingresos de la Reforma Tributaria. En ese sentido, con los componentes de impuesto a la Renta, patrimonio, reducción de exenciones y control de la elusión, se esperaba recaudar en régimen 2,65% del PIB que estarían destinados programas públicos de carácter sociales y de seguridad de la misma cuantía, cuyo desglose se presenta a continuación.

Así, los mayores recursos permanentes provenientes de la Reforma Tributaria, que bajo la metodología de ajuste cíclico vigente eran reconocidos como estructurales, hubiesen financiado de manera equivalente el mayor gasto fiscal propuesto, lo que no alteraba entonces las metas de convergencia del Balance Estructural hacia 2026, planteadas en el Decreto de Política Fiscal de la presente administración (junio 2022).

1. Sistema Mixto de Pensiones

En materia de seguridad social, el proyecto de ley ya ingresado tiene como idea matriz establecer un nuevo sistema de pensiones, regido por principios como establecer ciertos derechos que se pueden ejercer ante determinadas contingencias ligadas a la edad, la invalidez o la salud; junto con obligaciones de las y los trabajadores, empleadores y del Estado de concurrir a su financiamiento. Este sistema, inclusivo y solidario, permitirá avanzar en mayores montos para las pensiones, actuales y futuras, de manera sostenible, erradicar el riesgo de pobreza en la vejez o la invalidez y dar un alto grado de continuidad al ingreso disponible de las y los trabajadores al momento del retiro respecto de su vida laboral activa. Esto beneficiará a los cerca de 2,7 millones de pensionados actuales, los que, según proyecciones utilizadas por la Dirección de Presupuestos, crecerán hasta 5,4 millones hacia el año 2050.

El gasto asociado a esta Reforma¹ alcanza 0,91% del PIB en 2026 (y 1,19% en 2030 que se alcanza una estabilización del costo), lo que incluye:

- Estado como empleador y otros, correspondiente a 0,14% del PIB.

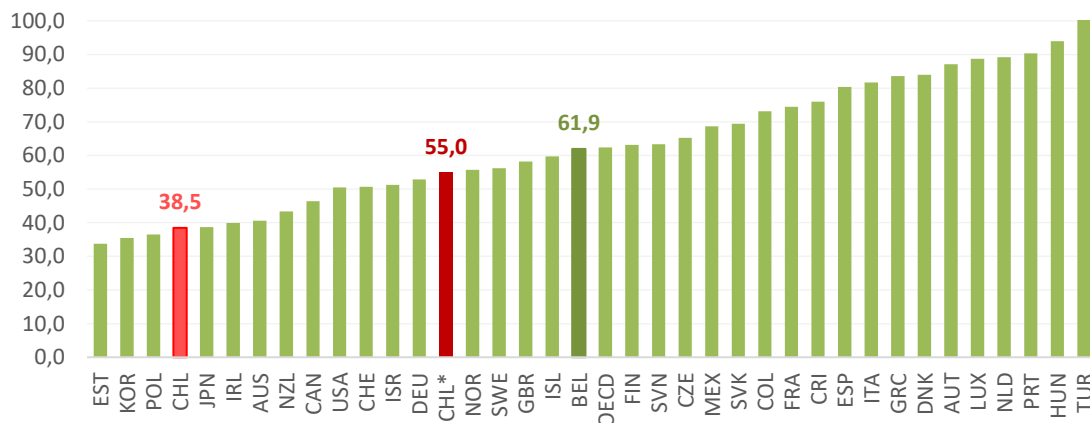
¹ Explicitado en el IF N°201 de 2022.

- Incremento PGU a \$250.000, correspondiente a 0,52% del PIB
- Nueva Institucionalidad, correspondiente a 0,06% del PIB.
- Incorpora la eliminación de la focalización de la PGU y la ley corta PGU, correspondiente a 0,18% del PIB.

Un hecho a relevar es que cuando se crea la PGU en 2022 mediante la Ley N°21.419, el gasto fiscal incremental para el año 2022 correspondía a \$1,1 billones y \$2,1 billones para 2023 (ambas en moneda de 2022) (Informe Financiero N°16 de 2022). Sin embargo, respecto del financiamiento de este gasto fiscal adicional, se destinaron recursos provenientes de la reducción o eliminación de exenciones tributarias (Informes Financieros N°163 de 2021 y N°12 de 2022), lo que solo alcanzaban a financiar el 60% del mayor gasto generado por la PGU en régimen. Lo anterior, grafica que, previo a la propuesta de reforma de pensiones ingresada a fines del 2022, la PGU ya presentaba un financiamiento deficitario, toda vez que los ingresos adicionales permanentes proyectados eran menores al gasto permanente generado.

Esto permitirá avanzar en mayor equidad de nuestro sistema de pensiones, y aumentar la tasa de reemplazo para los trabajadores chilenos. La tasa de reemplazo neta promedio de la OCDE alcanzó un 62% el 2021, mientras que para Chile este indicador era para entonces igual a 38.5%². Con la introducción de la PGU el año 2022, se estima que la tasa de reemplazo mediana llega al 54.7%³, aun por debajo del promedio OCDE.

Gráfico 2.2. Tasas de reemplazo netas para un asalariado promedio en países OCDE*
(%)



* Incluye estimación de tasa de reemplazo mediana estimada para Chile incluyendo la PGU.
Fuente: Pensions at Glance (2021). OCDE.

2. Fortalecimiento del sistema de salud

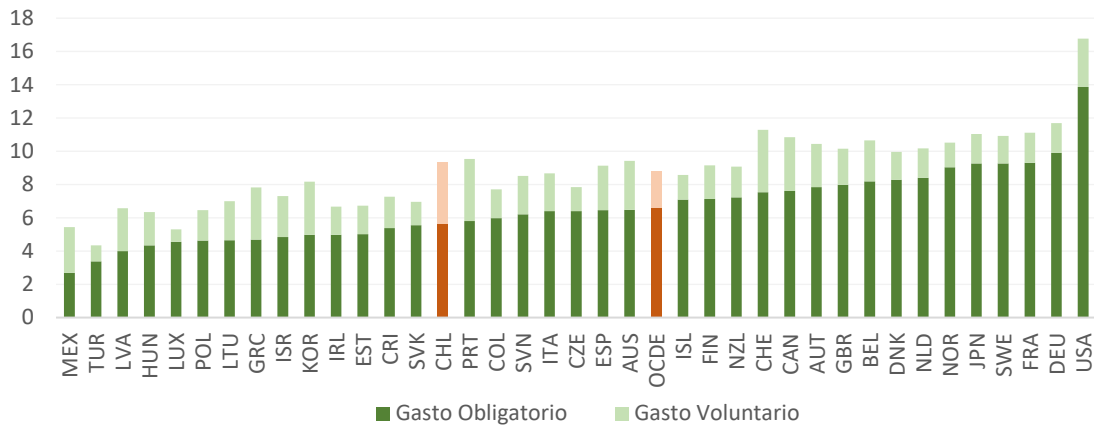
Un mayor gasto del Estado permitirá acercarnos a la proporción de gasto público de los países más desarrollados y permitirá a su vez reducir, dentro del gasto voluntario, el gasto de bolsillo de las

² La tasa de reemplazo neta calculada por la OCDE corresponde al monto de la pensión dividido por el ingreso antes de jubilar, descontando el pago de impuesto y de cotizaciones previsionales, para un asalariado promedio con carrera completa y que ingresa al mercado laboral a los 22 años.

³ Presentación del Ministro de Hacienda sobre tasas de reemplazo de la reforma previsional en la Comisión de Trabajo de la Cámara. 17 de enero de 2023.

familias, que se encuentra por sobre el promedio de la OCDE. La segmentación actual del sistema sanitario según afiliación a seguros de salud se traduce en un acceso a los cuidados de salud desigual y heterogéneo a lo largo del territorio nacional. Por lo anterior, se financiarían diferentes componentes en materia de Salud, que en total alcanzarían una inversión de 0,9% del PIB a 2026.

Gráfico 2.3. Distribución del Gasto Total en Salud en el año 2019 para países seleccionados (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos OECD Health expenditure and financing (2022).

Se buscaba fortalecer el acceso a la Atención Primaria, en cobertura y oportunidad y transformarlo en la puerta de entrada al sistema sanitario, generando un acceso más equitativo a una mejor atención en salud y permitiendo una descongestión de hospitales y otros centros de salud secundaria y terciaria. Se contemplaba una inversión de 0,45% del PIB a 2026, lo que incorporaba:

- En línea con las recomendaciones de la Comisión Nacional de Productividad, se financiarían medidas tendientes a mejorar la productividad del sistema tales como: mejoras en la conectividad e interoperabilidad del sistema, ampliación de la atención telesalud/telemedicina, incremento de los horarios de atención, estandarización capacidades de los distintos centros, implementación de acciones dirigidas a mejorar y ajustar la experiencia del usuario.
- Financiamiento Atención Primaria y rendición de cuentas:
 - Aumento de per cápita al 2026 de al menos \$12.000, considerando una población de 14,5 millones de personas y cambio al Plan de Salud Familiar. La Comisión Nacional de Productividad ha promovido el fortalecimiento del rol de la APS por medio de una mejor asignación de recursos y organización. En particular respecto del financiamiento identificó una brecha superior a 25pp en el aporte basal per cápita, debiendo incrementarse este valor sobre los \$12.000.
 - Además, y en conjunto con el Banco Mundial, se identificarán los cambios necesarios del Plan de Salud Familiar en materia de brechas y realidad epidemiológica.
 - Lo anterior, también va acompañado con un nuevo marco evaluativo y de desempeño de la salud primaria que vele por el monitoreo de resultados de procesos, resultados y experiencia usuaria.

- Incorpora planificación para la universalización de la Atención Primaria en 80 comunas del país. La fragmentación del cuidado de la población en el territorio desaprovecha los potenciales beneficios de un sistema de salud basado en APS. Es por esto que se propone **universalizar el acceso a los cuidados independientemente de la previsión de salud de las personas**. Esto permitirá no solamente distribuir los beneficios de los cuidados preventivos a personas que actualmente se excluyen de este nivel, sino también desarrollar estrategias que abordan el territorio en su integralidad, con un foco fuertemente preventivo.

Asimismo, en salud Secundaria y Terciaria, se contemplaban las siguientes medidas, con una inversión de 0,35% del PIB:

- Mejoras que permitan reducir los tiempos de espera, en línea con las recomendaciones de la Comisión Nacional de Productividad. Se observa que los quirófanos electivos en Chile realizan menos cirugías que referentes internacionales. Por ello se buscaba realizar los ajustes institucionales y financieros que permitieran implementar un sistema que entregue continuidad operacional durante todo el horario institucional, e incluso avanzar en un turno adicional, así como la gestión de los pacientes que faciliten el uso de los pabellones.
- Implementación a mayor escala de Grupo Relacionado de Diagnóstico (GRD) como herramienta de gestión hospitalaria. Este método, utilizado en varios países desarrollados, permite clasificar a los pacientes en base a sus diagnósticos, procedimientos y severidad, tal que se asignen recursos en base a consumos de recursos similares y coherencia clínica.
- Implementación de los Centro de Resolución Regional (CRR).
- Absorción de las listas de espera derivadas del COVID de manera de dejar instalada capacidad en el sistema.

Finalmente, para Salud Mental se esperaba una inversión de un 0,1% del PIB, que sería destinado a:

- Implementación de 30 COSAM a nivel nacional.
- Mejoras en los instrumentos de Detección Precoz.
- Medidas intersectoriales para atender a Niños, Niñas y adolescentes, en línea con la implementación de la ley de la Garantía de la Niñez.
- Mejoras en los centros de Atención Cerrada / Estrategias Residenciales.

3. Cuidados y Protección Social

Otro de los desafíos que enfrentamos es distribuir la carga del cuidado de niños, personas mayores y personas con discapacidad, que hoy recae principalmente sobre mujeres. Por ello, 0,45% puntos del PIB recaudado sería destinado a fortalecer el sistema de Protección Social, con la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados, avanzando en la implementación de un Ingreso Familiar Garantizado, y el financiamiento del proyecto Sala Cuna para Chile.

- En Cuidados, se considera fortalecer la Canasta mínima de Cuidados, al triplicar el número de días entregados entregada actualmente (corresponde a un apoyo tanto a la persona cuidada como a su cuidadora), cuestión que aun así implica cubrir cerca de un 5% de las necesidades de canastas de cuidados vigentes.

- Además, la actual oferta de cuidados se encuentra mayoritariamente concentrada en los cuidados de niños, niñas y adolescentes, es por eso, que una parte importante de la mayor inversión está considerada en las personas mayores y personas en situación de discapacidad. En resumen, una propuesta de fortalecimiento en la cobertura del SENAMA y SENADIS de las siguientes características:

Cuadro 2.1. Fortalecimiento cobertura SENAMA y SENADIS

Institución		Cobertura actual	Cobertura final
SENAMA	Ampliación Centros Diurnos y Diurnos Referenciales a todas las comunas	157 comunas / 5 regiones	345 comunas / 16 regiones
	Condominios Viviendas Tuteladas	58 comunas	345 comunas
	Mejorar financiamiento de plazas Fondo Subsidio ELEM y los ELEM		
	Envejecimiento activo	6.000 personas	100.000 personas
SENADIS	Comunidades que cuidan	1.500 personas	8.625 personas
	Ayudas técnicas	4.228 personas	10.626 personas
	Adultos en Residencias	1.100 personas	1.500 personas

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

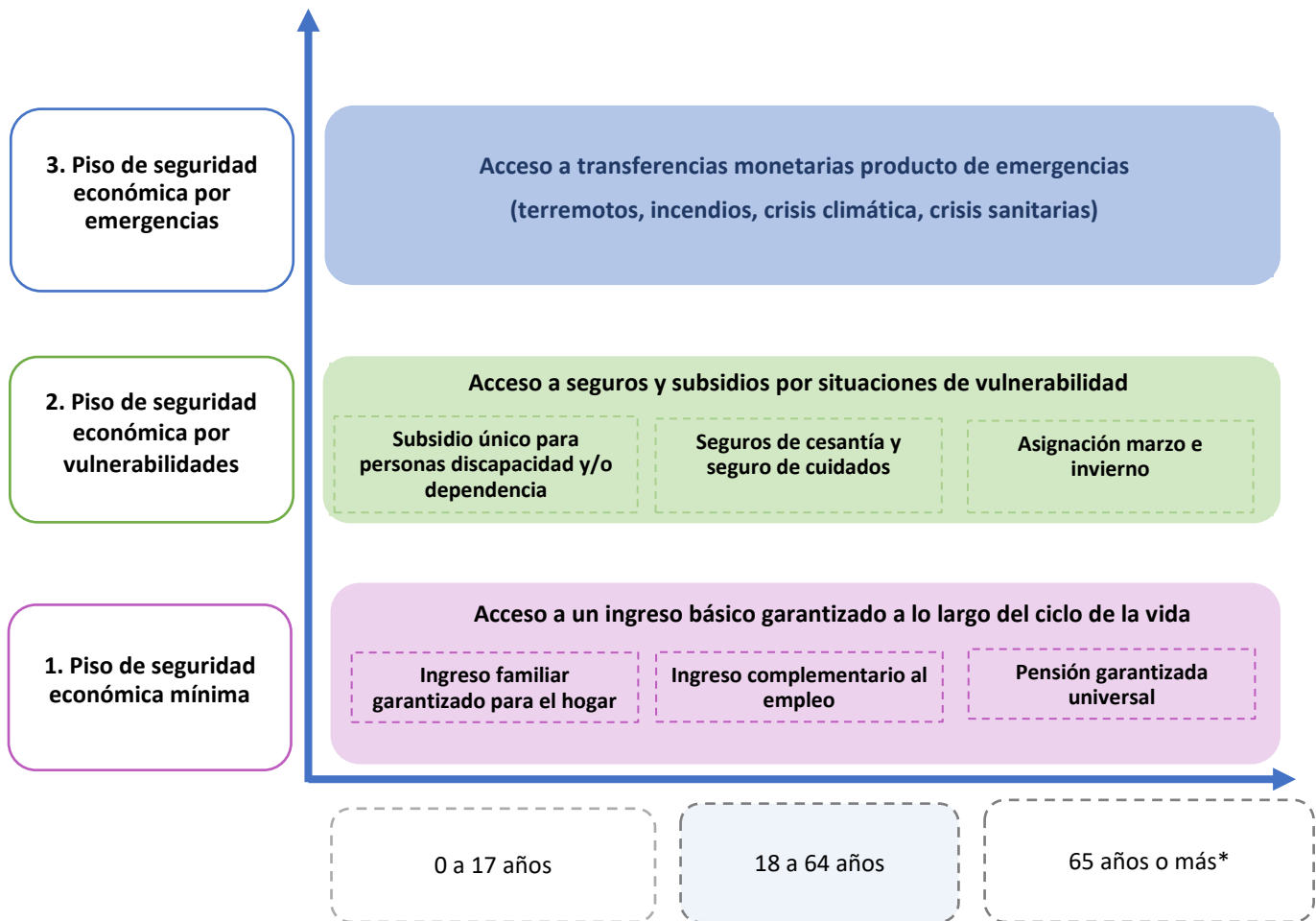
- En este ámbito también se financiaría la ampliación del acceso a sala cuna, Sala Cuna para Chile, que permitiría que padres y madres, sin depender del tamaño de la empresa, tengan el derecho de acceso a sala cuna para sus hijos menores de 2 años. Esto también incluye a trabajadores y trabajadoras independientes, y a las de cada particular. Para ello se requeriría 0,06% del PIB.

Asimismo, permitiría un proceso de armonización y fortalecimiento de los subsidios a hogares actualmente vigentes, partiendo de la base de que existen diversos aportes a las personas (SUF, AF, Aporte Canasta Básica, entre otros). Organizar los instrumentos vigentes posibilitaría avanzar a un piso de seguridad económica a lo largo del ciclo de vida, que partiría de la base de Ingreso Familiar Garantizado para niños, niñas y adolescentes y responsables de los hogares más vulnerable del país, y culminaría con la Pensión Garantizada Universal para los adultos mayores (universal en caso de aprobación de una Reforma Tributaria). La reforma tributaria propuesta, permitía financiar el ingreso garantizado únicamente para NNA del 40% más vulnerable del país.

A su vez, esta armonización consideraba el fortalecimiento de un segundo nivel de seguridad, esta vez por vulnerabilidades. Además de organizar los beneficios existentes (Aporte Familia Permanente y Bono Invierno) se consideraba la implementación de un Subsidio de Discapacidad y Dependencia.

Finalmente, y ese contexto, se consideran los recursos necesarios para asegurar las prestaciones sociales coherentes con un Ingreso Mínimo Mensual de \$500.000.

Figura 2.1. Organización de beneficios sociales propuesta



Cabe señalar, que esta armonización de subsidios e instrumentos de protección social son parte de una agenda mayor de racionalización del gasto público, parte de la Agenda de Mejor Gasto y Productividad del Estado. Ver más detalles en la Sección 4.

4. Acuerdo de Seguridad

Uno de los desafíos de este es recuperar los espacios públicos y resguardar a las personas, para que los niños y las niñas puedan ocupar libremente los parques y plazas, y los ciudadanos puedan transitar de forma segura por todo el país. Para lograr lo anterior, se considera la inversión de recursos por 0,06% del PIB en las siguientes medidas:

- Un sistema de Defensa de víctimas que involucre todos los delitos, semejante a la Defensoría penal pública.
- Se proponen estrategias diferenciadas para aumentar la dotación policial tanto de PDI como de Carabineros.

- o Aumento dotación PDI: con el objetivo de aumentar las capacidades investigativas se propone aumentar los asistentes policiales en un 25%, aumentar en 200 la contratación de oficiales policiales profesionales y la contratación de oficiales profesionales de línea (OPL).
- o Aumento dotación Carabineros: Aumento de 900 plazas del personal llamado al servicio (lo que requiere una modificación de la ley de personal de Carabineros), liberación de 600 funcionarios del Personal de Nombramiento Institucional a través de la ampliación de Comisaría Virtual y liberación de la función de efectuar notificaciones policiales.
- Además, se consideraba un aumento de \$70.000 millones de presupuesto de las policías para los próximos 3 años, que permitiría inversiones con foco en la modernización institucional y el crimen organizado.
- Asimismo, haría posible una modernización del Ministerio Público, comprometida por el Acuerdo de Ley de Presupuestos 2023, más ambiciosa.

5. Cultura

Se buscaba presentar un proyecto de ley que entregara un marco regulatorio para la definición, asignación y uso de los recursos asociados a las Culturas, las Artes y el Patrimonio, revisando de manera comprehensiva los recursos y orientaciones del sector.

Una revisión del sistema de financiamiento obliga a pensar la forma en que se asignan los recursos y la vinculación de estos con las necesidades país, en una discusión participativa y democrática. El establecimiento de un marco regulatorio permanente permitiría dar certezas al sector y establecer mecanismos de apoyo acordes con el ciclo de vida, características y objetivos de los diversos agentes culturales del país, además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los aportes que entrega el Estado. Lo anterior, facilitará mayor dinamismo al sector, promover el apoyo y reconocimiento de talentos e iniciativas, y avanzar hacia sectores que hoy pueden estar postergados. En el contexto de este nuevo Sistema de Financiamiento de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, se esperaba incorporar financiamiento por un 0,05% del PIB.

Cuadro 2.2. Distribución de gasto del Nuevo Pacto Fiscal
(% del PIB)

Ítem	% del PIB
Pensiones^{/1}, incluye:	1,19%
<i>Estado como empleador</i>	<i>0,30%</i>
<i>Incremento PGU</i>	<i>0,62%</i>
<i>Nueva Institucionalidad</i>	<i>0,07%</i>
<i>Focalización</i>	<i>0,20%</i>
Salud, incluye:	0,88%
<i>Salud primaria</i>	<i>0,45%</i>
<i>Tiempos de Espera</i>	<i>0,38%</i>
<i>Salud Mental</i>	<i>0,05%</i>
Protección Social y Seguridad	0,51%
Cultura	0,05%
Total	2,65%

/1 Montos respecto del régimen, en 2030.

Fuente: Dipres.

Esto se verá completando con los proyectos de ley **Royalty a la gran minería** y de **Impuestos Correctivos**. El primero de ellos incorpora propuestas para incrementar la carga tributaria de los explotadores de cobre (cuya producción sea mayor a 50.000 TM de cobre fino al año). El segundo tiene como objeto modificar el comportamiento de las personas y empresas, mediante la alineación de precios, costos y rentabilidades privadas con sus contrapartes sociales. Estos impuestos serán implementados en tres ámbitos: medio ambiente, salud y territorio. En conjunto se espera recaudar cerca de 0,95% del PIB con ambos proyectos.

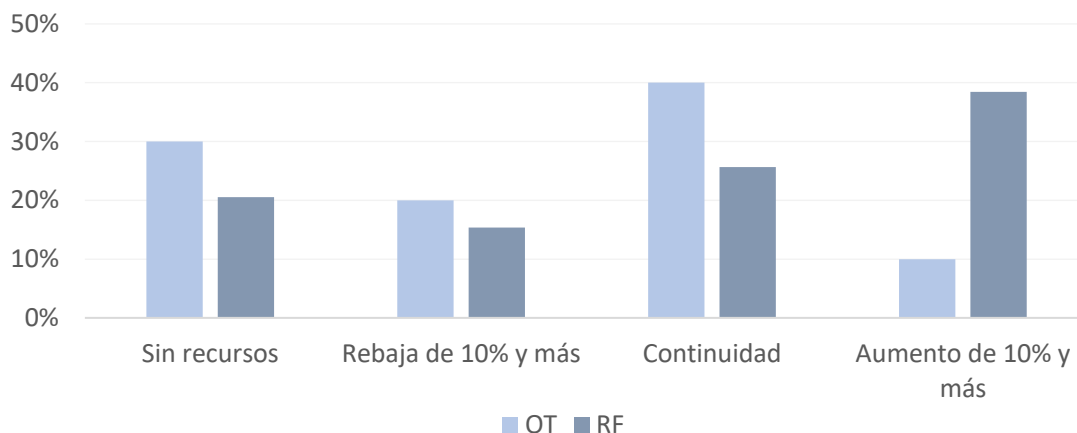
3. Revisión de Oferta Programática como alternativa de financiamiento

La oferta programática es permanentemente monitoreada y programas específicos son anualmente sujeto de evaluación en profundidad según las alertas que se levantan. El sistema es liderado por la Dipres y la Subsecretaría de Evaluación Social y desde 2022 es supervisado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Contempla tres instrumentos principales definidos en la lógica del ciclo de vida de los programas:

- i) Evaluación *Ex Ante* de programas nuevos, reformulados o antiguos con sospecha de distanciamiento de su diseño lógico original. Se evalúan entre 100 y 150 programas por año. Permite determinar si programa cuenta con un diagnóstico que identifique el problema, si sus objetivos están correctamente definidos y si hay una correcta identificación de la población, además de contar con indicadores que permitan evaluación y seguimiento.

Para la formulación de la Ley de Presupuestos 2023 se evaluó el diseño de 182 programas, 64 correspondientes a programas nuevos y 118 a programas existentes llamados a revisión de diseño. Entre aquellos que no alcanzaron un diseño adecuado (OT) la mayor parte registró rebajas de recursos o simplemente no fueron financiados (principalmente programas nuevos). Programas objetados pero que tienen continuidad de recursos refieren a iniciativas existentes que no han resuelto satisfactoriamente sus falencias, pero cuya continuidad no está en cuestionamiento en virtud de la importancia del problema que intentan resolver. Con estos programas se sigue trabajando hasta adecuar su diseño.

Gráfico 3.1. Proporción de programas según variación de presupuesto 2022-2023 y calificación en evaluación *ex ante* 2022
(% de programas)



Fuente: SES-Dipres.

Cuadro 3.1. Proporción de programas según variación de presupuesto 2022-2023 y calificación en evaluación *ex ante* 2022
(% de programas)

Calificación	Rebaja o sin asignación	Continuidad	Aumento de recursos
Objetados Técnicamente	50%	40%	10%
Recomendación Favorable	36%	26%	38%

Fuente: SES-Dipres.

- ii) Monitoreo anual de la oferta programática: Proceso se realiza en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y anualmente se revisan en torno a 700 programas. El objetivo es levantar información sobre el nivel de producción, la cobertura, su ejecución por componentes, además de la medición de indicadores definidos en *ex ante*. Fichas y bases de datos se publican íntegramente en junio de cada año.⁴

Una proporción relevante de los programas muestra deficiencias específicas que deben subsanarse y en algunos casos la acumulación de hallazgos deriva en la realización de evaluaciones más en profundidad. Con todo, debe tenerse presente que, en ningún caso, los elementos que se detectan en el monitoreo constituyen evidencia suficiente que indiquen que un programa deba ser desechado o fusionado y los recursos simplemente reasignados.

Cuadro 3.2. Proporción de programas que cumplen requisitos
(% de programas)

Dimensión	%
Sin deficiencias en focalización	87,6%
Ejecución presupuestaria dentro del rango	61,1%
Gasto administrativo estimado correctamente	62,4%
Identificador de propósito correctamente formulado	79,7%

Fuente: Monitoreo 2021 SES-Dipres.

- iii) Evaluación *Ex post* de programas: se realiza anualmente para un subconjunto de programas con indicios de falencias. Contempla varios tipos de instrumentos:
- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) / 7-8 por año.
 - Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) / 5-6 por año.
 - Evaluación Sectorial (ES) / 1-2 por año.
 - Evaluación de Impacto (EI) / 10-15 en curso.

En general las Evaluaciones EPG y EFA presentan resultados relativamente negativos ya que se seleccionan programas con problemas (no se eligen al azar). Se busca confirmar hallazgos, diagnosticarlos adecuadamente y remediarlos. Si bien estos diagnósticos pueden derivar en rebajas presupuestarias, la principal y más frecuente consecuencia son ajustes al diseño y/o a su implementación. Respecto de estos últimos, los servicios adquieren compromisos de ajuste y plazos

⁴ Las fichas, la minuta resumen y las bases de datos se encuentran disponibles en: <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-24167.html>

de implementación, los que se van monitoreando periódicamente y sus avances son publicados íntegramente.⁵

A modo de ejemplo, para la formulación del Presupuesto 2023 se consideró la evaluación de los siguientes programas.

Cuadro 3.3. Calificación de desempeño de programas evaluados en 2022

Programas Evaluados en 2022	Categoría
Programa de Formación para la Competitividad / Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Desempeño Medio
Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) / Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Buen Desempeño
Programa Despega MIPE / Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Desempeño Bajo
Hospital Digital / Ministerio de Salud	Mal Desempeño
Capacitación y Transferencia Tecnológica Pequeña Minería Artesanal / Subsecretaría de Minería. Ministerio de Minería	Mal Desempeño
Fomento Minero para la Pequeña y Mediana Minería / Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	Desempeño Bajo
Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones / Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Desempeño Bajo
Programa de Inserción de Investigadores / Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	Mal Desempeño

Fuente: Dipres.

En conjunto los programas con mala evaluación en 2022 registraron una rebaja de 22,7% en su presupuesto para 2023. El Cuadro 3.4. muestra esta comparación para períodos anteriores. Considerando las evaluaciones *ex post* con resultado insuficiente o desempeños malos o bajos en cada período, en los períodos 2011-2013 y 2014-2017 observamos que estos programas en promedio registraron aumentos de presupuesto al año siguiente de su evaluación. Solo en el período 2018-2021 se registra una rebaja, la que estuvo marcada por ajustes en la discusión del presupuesto 2020 (en octubre 2019) y para el presupuesto 2021 (ajuste por emergencia sanitaria). Únicamente se registra una baja en la asignación presupuestaria de programas mal evaluados para 2022.

Cuadro 3.4. Recursos comprometidos en programas de mal desempeño
(millones de pesos de cada año y % de variación anual real)

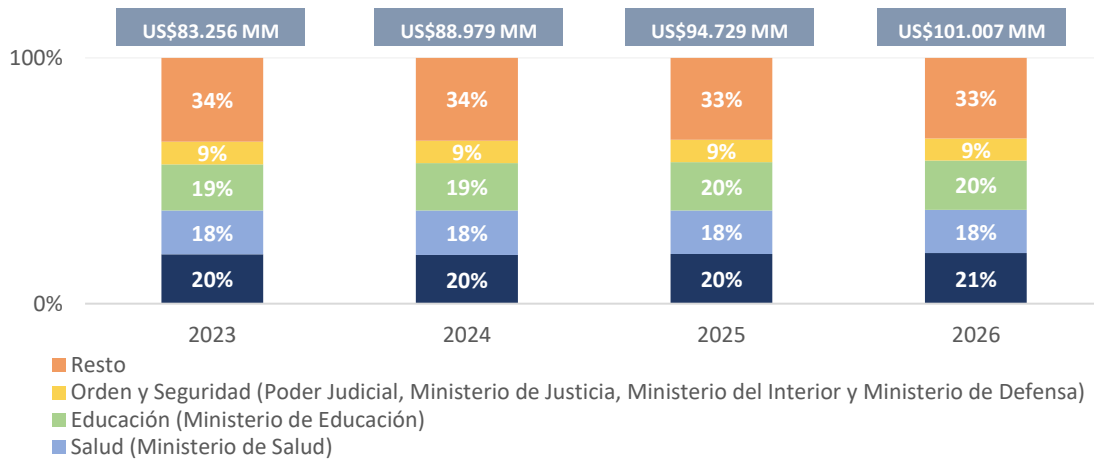
Período	Presupuesto año evaluación	Presupuesto año siguiente	% de variación
2011-2013	547.922	596.800	8,9%
2014-2017	1.172.152	1.264.513	7,9%
2018-2021	1.629.747	1.493.646	-8,4%
2022	120.233	92.897	-22,7%

Fuente: Dipres.

⁵ Resultado de evaluaciones y seguimiento de compromisos disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

Actualmente, el 90% de los recursos de la oferta programática está comprometido en leyes permanentes. Reflejo de esto, es que el financiamiento comprometido anualmente se distribuye principalmente en: 20% al sistema de pensiones; 20% en educación, considerando las subvenciones, gratuidad y carrera docente; 18% en salud, asignado a hospitales, financiamiento de la Atención Primaria Salud, entre otros; 9% en materias de orden público y defensa. El resto financia los distintos ministerios y gobiernos regionales que, a su vez, poseen un gasto rígido estimado en casi un 90% de su total, dejando un estrecho de flexibilidad presupuestaria.

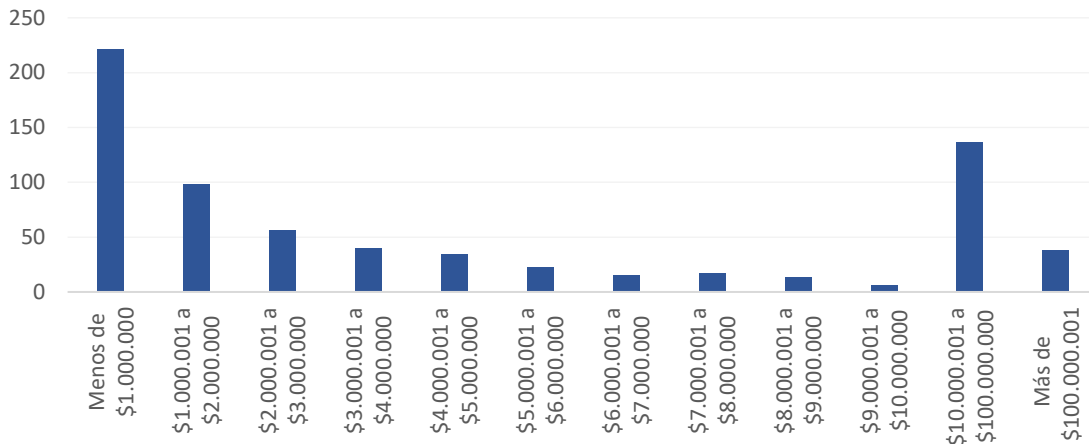
Gráfico 3.2. Composición del Gasto Comprometido 2023-2026
(% del gasto total de cada año)



Fuente: Dipres.

No obstante, lo anterior, **existen oportunidades de avance, en particular considerando que se cuenta con una oferta programática fragmentada** (OECD, 2020; Comisión de Mejor Gasto Público 2021; y Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, 2022). Mientras por un lado se contabilizan 38 programas de más de 100mil millones de pesos y que acumulan 21,7 billones de pesos, es decir, 5% de los programas concentran el 85% del gasto, por el otro lado, se tiene un 45% de programas con presupuestos de menos de \$2.000 millones.

Gráfico 3.3. Distribución de programas según gasto ejecutado en 2021
(número de programas)



Fuente: SES-Dipres.

Son programas pequeños, no siempre bien articulados, que pueden confundir a sus beneficiarios y que ciertamente podrían eficientar sus procesos y reducir gasto administrativo por la vía de la fusión de iniciativas. Si bien la racionalización de la oferta es un elemento relevante y es parte de lo comprometido con el Parlamento en el marco del Protocolo de Acuerdo para la aprobación del Presupuesto 2023, el espacio fiscal que puede generarse por esta vía es limitado. Por lo pronto, la sumatoria de estos *micro programas* asciende a US\$286 millones (0,1% del PIB).

Dicho lo anterior, si bien el BID estimó en 1,8% del PIB la ineficiencia técnica del gasto público para Chile en 2018, esto no implica de modo alguno que existan USD 5.500 millones en programas mal evaluados que estén disponibles para ser reutilizados en cualquier momento. Además de consignar que la cifra de Chile es la más baja entre los países considerados en el estudio, lo cierto es que estas ineficiencias deben ser corregidas y los problemas de diseño e implementación subsanados ya que las iniciativas en cuestión buscan resolver problemas que existen y cuya solución está muchas veces comprometida legalmente. Dicho de otro modo, más que programas mal evaluados, lo que se tiene son problemas mal resueltos. Esto exige mejorar, pero no supone liberación de recursos, o al menos no en la magnitud total de los recursos actualmente destinados a ello.

El trabajo de racionalización de la oferta se ha concentrado en distintas áreas donde se evidencia un volumen potencialmente desproporcionado de iniciativas en ejecución. Por ejemplo, en el ámbito del Apresto Laboral para Mujeres, desde 2021 se viene trabajando con los distintos servicios que administran programas de apresto laboral, a partir de una primera experiencia de Evaluación Sectorial realizada en conjunto entre Dipres y la Subsecretaría de Evaluación Social.⁶ Este tipo de aproximación conjunta a segmentos de la oferta se está aplicando también en otros ámbitos como el fomento productivo, agricultura familiar campesina y fomento del emprendimiento en segmentos vulnerables, áreas en que existe un compromiso explícito de racionalización parte del Ejecutivo y el Congreso y que quedó plasmado en el protocolo de acuerdo para la aprobación de la Ley de Presupuestos 2023.⁷

En tanto, el Ministerio del Trabajo ha iniciado un análisis de los subsidios de Empleo, en conjunto con Dipres, para disminuir la fragmentación existente y avanzar a una propuesta de Subsidio al Empleo Unificado, incorporando modificaciones que vayan en línea con las recomendaciones de

⁶ Ver informe en: <http://www.dipres.cl/598/w3-article-250353.html>

⁷ Documento disponible en: http://www.dipres.cl/597/articles-295919_doc_pdf.pdf

evaluaciones realizadas. Estas modificaciones implicarían cambios legales que debiesen presentarse durante el año 2023.

Otro ejemplo son los programas de prevención situacional que implementa la Subsecretaría de Prevención del Delito. La oferta conjunta fue evaluada en 2022 y los resultados redundaron en una reestructuración de su oferta de programas y en el ajuste de los criterios de selección de los territorios a intervenir.

Revisión de gastos de personal y soporte en el contexto de la agenda de productividad fiscal

Junto con la evaluación del diseño de los programas y de la evaluación de sus resultados un elemento a profundizar es la revisión de procesos. Muchas veces hay espacio de ahorro sustantivo en cómo se lleva a cabo una iniciativa o como se articula la gestión del Estado en algunas áreas. En este plano se contará con la colaboración de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), la que no solo supervisará el sistema de evaluación, sino que también contribuirá a mejorar prácticas en el Estado tendientes a elevar la productividad fiscal.

Por ejemplo, en lo más reciente se ha puesto especial énfasis en racionalizar los costos y tiempos de implementación de algunos programas cuya existencia no está en cuestión, pero que sí tienen espacios de mejora en cuanto a su implementación y costos incurridos. Es el caso de las Evaluaciones Focalizadas de ámbito aplicadas al Programa Nacional de Alimentación Complementaria y para el Adulto Mayor, la Tarjeta Nacional Estudiantil, los pagos a agentes operadores en programas de apoyo al fomento productivo y el programa de Modernización y Fortalecimiento de la Formación Técnico Profesional, entre otros. Este tipo de evaluaciones deriva en reducciones de presupuesto en algunos casos, en ajuste de procedimientos en otros como el perfeccionamiento del proceso de licitaciones.

En cuanto a la revisión de procesos, en el marco del Fondo de Evaluación de Impacto que la Dipres instauró en 2019 se han realizado estudios experimentales cuyas conclusiones han ido gradualmente incorporándose en la gestión permanente de los servicios involucrados. Es el caso del establecimiento de *benchmarks* que incentivan la reducción del sobregasto en compras públicas y más recientemente el control en el otorgamiento de licencias médicas también por la vía de tratamientos de información a los médicos con mayor propensión a emitir licencias.

En esta misma línea de trabajo y como parte de la Agenda de Mejor Gasto y de modernización del Estado, actualmente se están diseñando instrumentos para reducir la concentración temporal del gasto en bienes y servicios de consumo, así como la racionalización de la asignación de horas extras en los distintos servicios públicos.

Específicamente en el sector salud, acaba de iniciarse una revisión del gasto en insumos y manejo de inventarios por parte de los servicios de salud, investigación que será llevada a cabo por la CNEP y con apoyo de la Dipres. Cabe destacar que estudios recientes de la CNEP en este ámbito ya han producido recomendaciones explícitas que se han ido incorporando gradualmente en la gestión hospitalaria a través del diseño del presupuesto y los controles de su ejecución.

Si observamos la distribución del gasto, ya no de manera programática, si no que por clasificadores presupuestarios observamos que del orden del 27% del gasto público se explica por el gasto en personal (subtítulo 21), el gasto en bienes y servicios de consumo (subtítulo 22) y la adquisición de activos no financieros (subtítulo 29). Son volúmenes importantes de recursos donde pequeños

ajustes de eficiencia pueden derivar en ahorros transversales significativos, sin postergar ni reducir las prestaciones entregadas a la ciudadanía.

Es en este contexto en que se trabaja en acuerdos con la mesa del Sector Público para la modernización del empleo público en línea con mayor productividad. Tal es el caso de la modernización del empleo público, en términos de sistema de Ingresos y procesos de reclutamiento, modalidades de contratación, movilidad horizontal, mecanismos de evaluación para carrera funcionaria, mecanismos permanentes de incentivo al retiro. Del mismo modo, se busca reformular los mecanismos de incentivo institucional (PMG, otros), de manera que respondan mejor a su sentido original. Se aspira a contar con un sistema de remuneraciones variables menos engorroso, más comprensible, orientado a la instalación de procesos con foco en la calidad de servicio al ciudadano.

4. Agenda Mejor Gasto, Transparencia y Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

A partir de análisis realizados por el *International Budget Partnership*, y la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia Calidad y el Impacto del Gasto Público de 2021, se han podido detectar espacios de mejora en la dirección de articular acciones que permitan a los ciudadanos hacer un seguimiento de los ingresos y gastos del Estado, durante todo el ciclo presupuestario, incluyendo su ejecución. Una acción decidida en materia de transparencia y rendición de cuentas no solo contribuye a la legitimidad de la función pública y recobrar la confianza de la ciudadanía en el Estado y sus instituciones, sino que influye directamente en la calidad de la gestión pública. La transparencia y la trazabilidad de los procesos permite un escrutinio estricto que obliga al aparato público a mejorar y agilizar. Si bien estos elementos no se traducen en ahorros significativos, ciertamente sí derivan en mejorar el uso de los recursos fiscales existentes.

A partir de ello, la Agenda Mejor Gasto ha propuesto un trabajo que considera:

A. Fomentar la participación de la sociedad civil con mayor difusión de contenido e instaurando espacios que permitan generar una visión crítica e informada sobre el uso de los recursos fiscales.

Un ejemplo de esto es la creación y agenda de trabajo del Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc) de la Dirección de Presupuestos (Dipres) a través de una nueva convocatoria, que incentive la participación de organizaciones civiles y pueda articular instancias de educación cívica fiscal. Se busca adecuar el lenguaje y explicar las implicancias de las decisiones presupuestarias, la priorización de iniciativas y el costo de oportunidad de las acciones elegidas. Esto se inicia con mejoras en la calidad y frecuencia de la comunicación de la Dipres en redes sociales, adecuando contenidos y utilizando medios más amistosos como infografías y videos.

Una segunda etapa la constituye la implementación de acciones similares en los ministerios de línea, a fin de que estos puedan estructurar su solicitud de presupuesto informados a partir de instancias de participación ciudadana activa, bien informadas y adecuadamente estructuradas. Instancias que permitan recoger oportunamente las necesidades, priorizarlas adecuadamente y justificar las decisiones tomadas en cada caso.

B. Profundizar el trabajo con el Congreso, en específico en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Para que se enriquezca el debate en torno a cómo mejorar la calidad del gasto público. Es decir, potenciar los debates informados sobre ejecución presupuestaria, revisión de programas con evaluaciones y entregaremos documentos pertinentes en el contexto de la legislación presupuestaria. Lo anterior presupone una coordinación activa con la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado, con la que Dipres tiene reuniones periódicas a fin de canalizar información oportunamente. Ejemplo de esto fue el proceso de racionalización de glosas presupuestarias durante la formulación 2023, la que fue discutida oportuna y transparentemente con el Congreso a fin de consensuar la eliminación de glosas redundantes u obsoletas.

También en esta línea, el Protocolo de Acuerdo para la aprobación del Presupuesto 2023 compromete modificar a actual distribución de partidas en las cinco subcomisiones en que se divide el análisis del presupuesto, toda vez que la actual no responde a una estructuración que facilite un debate coherente al interior de ámbitos de política pública y que permita sinergias en la discusión. A partir de este diagnóstico y tomando la recomendación de la Comisión de Gasto Público de 2021, se está trabajando en una redistribución de partidas que apunte a agruparlas en ámbitos que faciliten una deliberación con perspectiva integral.

C. Mayor vinculación entre planificación estratégica, oferta programática y el ciclo presupuestario.

Para ello, se están desarrollando ajustes al sistema de Planificación Estratégica en conjunto con la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), para identificar mejor los objetivos y prioridades del Gobierno. Lo anterior, también contribuye a la función de evaluación (*ex ante*, *ex dure* y *ex post*). Contar con una oferta programática consistente y alineada con las prioridades de Gobierno, se traducirá en un mejor gasto público. Si dicho gasto responde a programas públicos bien diseñados y no duplicados (evaluación *ex ante*), que puedan ser monitoreados anualmente para informar su desempeño (*ex dure*), así como en los casos que se requiera un análisis mayor, ser sujetos de una evaluación en mayor profundidad (*ex post*) se facilitará la deliberación sobre la asignación de recursos públicos. Además, contribuirá a una mejor complementariedad en la acción pública, a la transparencia y a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Un elemento de esta estrategia es la gradual adecuación de los Programas Presupuestarios en que se estructura la Ley de Presupuestos. Más allá de la clasificación por instituciones (Ministerios y Servicios), se busca que el siguiente nivel de desagregación pueda reflejar adecuadamente la intencionalidad programática de los recursos asignados. Una estructuración más programática del presupuesto facilita su comprensión, permite una mejor identificación del gasto administrativo asociado a cada ámbito de acción y hace posible una mejor alineación con los objetivos estratégicos de los servicios.

D. Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

En agosto de 2022, se presentaron importantes indicaciones al proyecto de ley que Modifica la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal (Boletín N°14615-05), **con el fin de avanzar en mayor**

transparencia fiscal y en la rendición de cuentas fiscales, además de la creación de un Fondo para enfrentar desastres naturales. Entre las indicaciones ingresadas:

- Se establece un ancla dual de la política fiscal asociada al nivel de deuda, explicitando que la meta de Balance Estructural se ancla a un nivel de deuda de mediano plazo, medido como porcentaje del PIB.
- Se fija un mecanismo de cláusula de escape que permite desviarse de las metas fiscales de Balance Estructural temporalmente. Esto contempla que la desviación puede ocasionar mayor déficit o nivel de endeudamiento medido como porcentaje del PIB, incluyendo como causales de activación: la ocurrencia de uno o varios desastres naturales, la verificación de las condiciones establecidas en la Ley que crea el Ingreso Familiar de Emergencia automático en caso de confinamiento y eventos nacionales o internacionales que ocasionen un deterioro significativo de las condiciones macroeconómicas.
- Se establece que, para activar el mecanismo de cláusula de escape, el Ministerio de Hacienda, deberá especificar el plazo máximo de desviación junto a los mecanismos de corrección y convergencia vía decreto.
- Además, se suma que en el caso de que la política fiscal se desvíe de las metas fijadas en el decreto sin que se cumplan las condiciones de activación de las cláusulas de escape, en el IFP inmediatamente posterior se deberá comunicar las acciones correctivas para retornar a una situación fiscal sostenible. Esto también se informará al Congreso y al CFA. Y este último tendrá 30 días para emitir una opinión al respecto.
- Se incluye norma sobre información de eficiencia del gasto público. La Dipres deberá informar anualmente a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y Senado, además de ser publicadas en la página web institucional, sobre las siguientes materias referidas a la eficiencia del gasto:
 - Resultados de las evaluaciones terminadas en el período, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 52 del Decreto Ley N°1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y al reglamento correspondiente.
 - Antecedentes relativos a la planificación estratégica de los órganos de la administración del Estado.
- Se crea el Fondo para Desastres Naturales (Foden) para financiar gastos e iniciativas fiscales para responder a los efectos de uno o más desastres naturales.
- A la labor del CFA, a través de indicaciones a la Ley que lo creó, se le suma que debe evaluar y monitorear las proyecciones de balance efectivo y de deuda bruta del Gobierno Central, además del cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos. Se le incluye un pronunciamiento de los escenarios alternativos que se presentan en todas las variables anteriores.
- Se crea un IFE automático para los hogares que estén en el 60% de vulnerabilidad según el clasificador socioeconómico. Este se activará en caso de pandemia, epidemia cuando esta circunstancia implique una disminución significativa en los ingresos de los hogares que estén en un territorio (comuna o localidad) afectado por restricciones de movilidad, como consecuencia de un acto de autoridad.
- Se establece que el mayor gasto del IFE automático en caso de confinamiento se financiará con cargo al FEES.

- Se mantiene la creación de los formadores de mercado que permite emitir valores de deuda de manera temporal con el propósito de intercambiarlos en el mercado. El plazo máximo de duración de cada uno de los intercambios temporales no podrá ser mayor a 60 días corridos contados desde la realización efectiva del intercambio respectivo. Además, tiene un límite de monto nominal máximo por serie de los bonos u otros valores representativos de deuda pública que se emita.