

---

## **REFORMA DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA**

- octubre de 2019 -

---

# REFORMA DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Observatorio del Gasto Fiscal – 2019

---

## I. EL CONTEXTO

Controlar el déficit fiscal es una prioridad permanente del Ministerio de Hacienda. Para facilitar esa labor, la política fiscal implementó desde 2001 una regla basada en el balance cíclicamente ajustado, cuya meta es precisa: no gastar más de lo que se tiene estructuralmente, para cuidar así el equilibrio fiscal para las actuales y futuras generaciones.

Para 2019 se prevé un incremento del déficit fiscal producto de menores ingresos a los presupuestados, y a su vez, por una expansión del gasto público más allá de lo planificado, en parte derivado de las medidas para apuntalar la economía. No obstante, el foco de preocupación no debería ser el corto plazo. Es desafío que se visualiza es repensar hoy el sistema presupuestario chileno, con el fin de que pueda sostener finanzas sostenibles en el mediano y largo plazo, dado el contexto mundial.

Mega-tendencias mundiales están presionando -crecientemente- sobre las arcas fiscales. Destacan las nuevas tecnologías que fusionarán el comportamiento humano, el mundo biológico y el mundo digital. Aunque esta revolución tecnológica, o “cuarta revolución industrial”<sup>1</sup>, basado en inteligencia artificial, permitirá aumentar de forma exponencial la productividad, también producirá más desigualdad, entre países, entre empresas, y entre personas, como McKinsey ya advirtió<sup>2</sup>. Empresas y empleos actuales se eliminarán, y nuevos se crearán – pero con un desfase que podrá ser costoso de sobrellevar para algunas sociedades.

Además de la automatización de ciertos tipos de empleo, u otras consecuencias profundas para las sociedades -como la predicción del comportamiento humano-, la revolución tecnológica también llevará consigo la prolongación de la vida de las personas. Lo anterior

---

<sup>1</sup> <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000001RlhBEAW?tab=data>

<sup>2</sup> <https://mck.co/2O9kGXm>

pondrá en duda la viabilidad de financiamiento de pensiones y de los sistemas de salud pública. Como si fuera poco, otra mega tendencia también impactarán de forma importante cómo vivimos en Chile y en el planeta: el cambio climático. Ya en corto plazo, podrá poner a prueba la sostenibilidad de la minería y agricultura<sup>3</sup>.

Estas mega-tendencias, junto con otras -como la creciente interconectividad del mundo, la mayor escasez de recursos naturales, la creciente urbanización, o el empoderamiento ciudadano- impulsarán a los gobiernos a tratar de capitalizar las nuevas oportunidades, así como de mitigar los nuevos riesgos también.<sup>4</sup> En cambio, países que mantendrán su modelo de negocio antiguo, conducirán hacia (i) una creciente estrechez fiscal, y hacia (ii) cuestionamientos acerca de su legitimidad. Las razones:

i. Acerca del ámbito fiscal:

La interconexión de las economías presionará hacia una disminución de los impuestos, mientras que en paralelo crece la presión para aumentar el gasto público en pensiones, salud pública, educación continua y asistencia social. En su conjunto, estas tendencias podrán comprometer la capacidad de poder financiar el modelo de Gobierno que hoy conocemos. El nuevo “modelo de negocio” requerido implicaría dejar de esperar nuevos ingresos para financiar las nuevas demandas, sino se basaría en revisar continuamente el gasto público actual, con el objetivo de ahorrar y/o priorizar según nuevas demandas.

ii. Acerca de la legitimidad de los Gobiernos:

Las crecientes demandas ciudadanas requerirán -como nunca antes- de Gobiernos ágiles, capaces de controlar en un nivel aceptable la gestión estatal. No obstante, la interconexión de las actuales mega-tendencias provoca también riesgos de ingobernabilidad de los países, como lo constata recientemente el *World Economic Forum* en su Global Risk Report 2019. Sin gestión más ágil, acorde a un entorno más ágil, los gobiernos corren el riesgo de deslegitimar la gestión estatal y a deslegitimar su recaudación tributaria. Sobre esta base, es probable que se levanten llamados a reducir el Estado al mínimo posible – cayendo en populismos que se basan en el (ab)uso de datos personas de los ciudadanos. En este sentido, habría que entender la importancia y urgencia de realizar reformas profundas y verdaderas para mejorar el control y la rendición de cuentas del gasto público, y que este se adapte según necesidades actuales de los ciudadanos.

---

<sup>3</sup> La revista El Economista publicó en mayo 2019) un artículo sobre el creciente debate sobre el financiamiento público necesario para combatir el cambio climático. Vea: <https://www.economist.com/leaders/2019/05/18/many-governments-could-bear-more-debt-that-does-not-mean-they-should>

<sup>4</sup> Vea, por ejemplo: <https://www.oecd.org/sti/Megatrends%20affecting%20science,%20technology%20and%20innovation.pdf> o <https://www.worldgovernmentsummit.org/api/publications/document?id=b5d469c4-e97c-6578-b2f8-ff0000a7ddb6>

## 2. EL DIAGNÓSTICO PARA CHILE

### 2.1. EL MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio chileno incorpora en varios cuerpos normativos el concepto de eficacia y eficiencia de los recursos públicos o de la gestión pública:

La Ley Administración Financiera del Estado indica:

ARTICULO 16: Las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local. Por decreto supremo se determinarán las clasificaciones del presupuesto (..).

La Constitución Política de Chile indica:

ARTICULO 115: La Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, indica:

ARTICULO 3: La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

ARTICULO 5: Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

ARTICULO 10: Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

ARTICULO 55: El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

ARTICULO 64, numeral 8: Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

El Estatuto Administrativo, Ley 18.834 indica:

Artículo 64, numeral a): Serán obligaciones especiales de las autoridades y jefaturas las siguientes: Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones;

Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, LEY N° 10.336 indica:

ARTÍCULO 21 B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Los cuerpos legales antes mencionados ponen el foco en la eficiencia y eficacia, así como la legalidad de la gestión pública. Abordan menos otro aspecto central para la evaluación del gasto público: su pertinencia. ¿Los objetivos de la gestión pública siguen vigentes? ¿Se adaptaron a las necesidades de la generación actual, y de las futuras generaciones? Analizar continuamente la pertinencia de la gestión estatal implicaría evaluar si esta es adecuada u oportuna, en un momento determinado. En parte, este concepto sí está implícito en la Ley orgánica de la Contraloría (Ley 10.336), pero como prohibición de evaluar la “conveniencia” de las decisiones políticas.

El marco normativo chileno sí aborda la eficacia y eficiencia de la gestión estatal -y del gasto asociado-, pero en la actualidad tampoco permite realizar mediciones rigurosas y sistémicas en respecto. Para ello, se debería poder analizar el cumplimiento de los objetivos del gasto (eficacia), y el nivel de rendimiento para lograr los determinados objetivos (eficiencia). No obstante, el Gobierno Central no maneja los modelos, ni los sistemas adecuados e integrados para contar con los necesarios registros de datos. A continuación, se profundiza este diagnóstico acerca de la pertinencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

## **2.2. LA PERTINENCIA DEL GASTO PÚBLICO**

El gasto público deberá ser adecuado a las necesidades actuales. Implica que debería priorizarse según objetivos relevantes del momentum. En este sentido, el presupuesto

público no puede ser solo incremental y pretender financiar nuevos requerimientos cuando haya nuevos recursos. Por el contrario: la estructura del presupuesto público debería permitir revisar continuamente los OBJETIVOS del gasto actual, para eliminar o ajustar programas que son menos relevantes, comparados con las necesidades de la sociedad actual. No obstante,

- i. La Ley de Presupuestos usa como clasificación a los programas presupuestarios. Estos, en general, carecen de objetivos, metas y medición de resultados. Tampoco cuentan con un marco metodológico transversal ni explícito para su estructuración. Su creación es arbitraria.
- ii. Aparte de los “programas presupuestarios”, hay otra clasificación del gasto público: los “programas gubernamentales” que sí tienen objetivos e indicadores. En estos programas se focaliza el sistema principal de evaluación ex post de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), así como un sistema complementario de monitoreo, que -siendo promisorio- todavía no está vinculado a los “programas presupuestarios” de la Ley de Presupuestos. Además, tampoco está vinculado al sistema de contabilidad pública, por lo que su registro presupuestario -y de ejecución de gastos solo referencial. Pese al trabajo de la DIPRES para ir identificando los programas gubernamentales, tampoco están sistematizados todos los programas gubernamentales existentes.
- iii. En consecuencia, en Chile, es imposible priorizar a nivel sistémico el gasto según sus objetivos, para así velar por un máximo de pertinencia del gasto público, acorde a los objetivos de la sociedad actual o de futuras generaciones.

### **2.3. ACERCA DE LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO, NIVEL DE RESULTADOS**

El gasto público debería ser capaz de producir el efecto deseado, es decir, lograr los objetivos para los cuales se gasta. No obstante,

- Como ya indicado, la Ley de Presupuestos no tiene objetivos asociados a sus “programas presupuestarios”, ni menos indicadores estratégicos, metas y resultados fácilmente vinculables. En consecuencia, a partir de este diseño, no es posible evaluar la eficacia del gasto público expresado en la Ley de Presupuestos, salvo a través de evaluaciones puntuales.
- Por su parte, en la mayoría de los casos, los programas gubernamentales no están vinculados a la contabilidad o la Ley de Presupuestos. Aunque eventualmente se pueden conocer sus logros, no es posible evaluar de forma certera su costo-efectividad.
- Una tercera clasificación corresponde a los “productos estratégicos”, que tampoco están conectados con la Ley de Presupuestos. Para ellos se recopila -en un esfuerzo burocrático relevante- una gran cantidad de indicadores<sup>5</sup>, como parte de uno de los

---

<sup>5</sup> Comentario: el sistema de monitoreo mide eficacia, eficiencia, economía y calidad de procesos, productos y resultados, pero sin establecer ninguna jerarquía entre estos últimos.

sistemas de monitoreo de la DIPRES. No obstante, las mediciones, metas e indicadores de este sistema son mayoritariamente inútiles para medir la eficacia del gasto, dado que están conectados a un sistema de incentivos colectivos que produce un efecto de “gaming” a la hora de definir los indicadores. En consecuencia, la evaluación de los indicadores en 2017 arrojó como resultado que el 99% de las instituciones obtuvo el bono indicado, con un logro entre el 90% y el 100% de los objetivos comprometidos. La evaluación de los indicadores para el año 2018 muestra resultados parecidos. Aparte de ello, los productos estratégicos no cuentan con un vínculo claro y conocido con el presupuesto o gasto. Producto de sus debilidades metodológicas, tampoco permiten contestar la pregunta si los indicadores y sus cuantificaciones son relevantes para medir el cumplimiento de los respectivos objetivos.

#### **2.4. ACERCA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO, A NIVEL DE RESULTADOS**

Dado que se desconocen los objetivos, metas y resultados logrados para el gasto público, en consecuencia, se desconoce también la eficiencia del gasto público.

#### **2.5. INTERPRETACIÓN DE LOS ANTECEDENTES**

Las fallas en el sistema presupuestario chileno hacen imposible poner el foco en la pertinencia, eficacia y eficiencia del gasto público, a nivel sistémico. Lo anterior está en contradicción directa con el objetivo de cuidar el equilibrio fiscal. También está en contradicción con la Ley de Administración Financiera del Estado, con nuestra Constitución Política, con las Bases Generales de la Administración del Estado o el Estatuto Administrativo. En consecuencia, nuestro presupuesto es, principalmente, la expresión del “business as usual” del siglo XX, sosteniendo un presupuesto incremental, caracterizado por un debate presupuestario acerca de los “inputs” (¿quién recibe cuántos fondos?), en vez de ser herramienta eficaz para priorizar los recursos hacia dónde más se necesitan.

El actual sistema presupuestario no es sostenible en el mediano y largo plazo, en especial en momentos de estrechez fiscal en Chile, con ingresos fiscales debajo de lo presupuestado (IMACEC del primer semestre 2019), proyecciones de crecimiento bajas para el segundo semestre 2019<sup>6</sup>, los nuevos anuncios de expansión fiscal del Ministerio de Hacienda para reactivar la economía<sup>7</sup>, en un escenario en el cual mega-tendencias mundiales ya están presionando crecientemente sobre las arcas fiscales.

---

<sup>6</sup> <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/08/12/957719/Expectativas-economicas-vuelven-a-bajar-en-Chile-y-mercado-preve-un-PIB-2019-de-solo-26.html>

<sup>7</sup> <https://digital.elmercurio.com/2019/08/11/B/SL3L7KP3#zoom=page-width>

Por el contrario, Chile debería aspirar a implementar un sistema presupuestario sostenible que permita sistémicamente priorizar recursos según las necesidades actuales o futuras de la sociedad. Lo anterior hace necesario contar con información certera sobre los objetivos del gasto público, y así además poner el foco en la eficacia y eficiencia de los recursos públicos utilizados.

### 3. ¿QUÉ HACER? LA PROPUESTA

Se propone que el Gobierno elabore una agenda para realizar una Reforma de Transparencia Presupuestaria, con los objetivos estratégicos de poder continuamente evaluar la pertinencia, eficacia y eficiencia del gasto público, contestando tanto para el sector público, como para la ciudadanía contribuyente las siguientes preguntas:

- ¿Se gasta en lo que se requiere, o hay programas cuyos objetivos ya no son relevantes, en la actualidad? (pertinencia)
- ¿El gasto público cumple con los objetivos para los cuáles se invierte? ¿Alguien/algo está mejor después de la ejecución del gasto? ¿Cuánto mejor? (eficacia del gasto público, a nivel de resultados)
- ¿Se gasta un mínimo de recursos, para tratar de alcanzar el resultado esperado? O ¿Se maximiza el resultado esperado, con los recursos dados? (eficiencia del gasto público, a nivel de resultados)

Acerca de la implementación:

- La Reforma de Transparencia Presupuestaria debería poder adecuar las instituciones y procesos ante nuevas restricciones presupuestarias. Para ello, se recomienda construir sobre lo existente.
- La Agenda de trabajo debería ser liderada por la Dirección de Presupuestos, institución que debería consensuar dicha reforma entre los principales actores involucrados, - el Gobierno, el Congreso, la Sociedad Civil, la Academia y la Contraloría General de la República. Que la reforma sea consensuada es especialmente relevante, dado que un reciente reportaje del Observatorio del Gasto Fiscal (Septiembre 2019) mostró que en el Congreso parecen existir múltiples parlamentarios que no validan el actual sistema de evaluación del gasto de la Dipres,



no usando en consecuencia la información que las evaluaciones -y el monitoreo- entrega sobre programas gubernamentales.<sup>8</sup>

- Crear un pequeño comité estratégico, público-privado, técnico y transversal, con el objetivo de elaborar una propuesta de trabajo para los Objetivos mencionados. Pedir que este comité tenga una propuesta concreta para la implementación.

La Reforma de Transparencia Presupuestaria debería tener como objetivos específicos:

- Objetivo específico I: Definir una metodología transversal para estructurar los programas presupuestarios, explicitando para cada uno sus objetivos, las metas e indicadores claves.
- Objetivo específico II: Ordenar la estructura de clasificación del accionar gubernamental, de manera de contar con una única unidad de análisis, que se sugiere sean principalmente los “programas gubernamentales”, para evitar que se miden por separado “productos estratégicos” y “programas gubernamentales”.
- Objetivo específico III: Vincular los programas gubernamentales con la contabilidad, y con los programas presupuestarios, sin quitar flexibilidad al sistema de ejecución. Revisar cómo se definen los objetivos, metas e indicadores claves de los programas gubernamentales.
- Objetivo complementario I: Presentar la información presupuestaria por región, tanto de manera ex ante con la Ley de Presupuestos, como de manera ex post con su ejecución.
- Objetivo complementario II: Presentar la información presupuestaria por clasificadores complementarios, tales como tipo de beneficiario, ámbito de política, tanto de manera ex ante con la Ley de Presupuestos, como de manera ex post con su ejecución.
- Objetivo complementario III: Mejorar la transparencia de datos presupuestarios según necesidades de usuarios, según requerimientos del Congreso y de la Ciudadanía. Para ello, debería haber un canal de comunicación continuo y constructivo, entre Dipres y Congreso, y entre Dipres y Ciudadanía.

\*\*\*

---

<sup>8</sup> Comentario: Como ejemplo, podrá servir Austria, que definió los objetivos y plazos para su reforma presupuestaria vía una indicación constitucional, que obligó efectivamente llevar a cabo la reforma indicada. Dicho cambio constitucional fue aprobado por el parlamento austriaco en 2007, **de forma unánime**.