

OBJETIVOS Y METAS CONCEPTUALES PARA EL AÑO 2020

10.03.2020

I. INTRODUCCIÓN

La finalidad del gasto público es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, procurando incrementar su bienestar. De ahí que, junto al crecimiento del gasto público, resulte esencial que se establezcan herramientas que permitan medir y controlar la calidad de dicho gasto, introduciendo los cambios necesarios para aumentar su impacto, eficiencia y eficacia.

Complementariamente, resulta indispensable contar con mecanismos de participación ciudadana en el marco del proceso presupuestario que permitan vincular de manera consistente el gasto público con la satisfacción de sus necesidades. Ello permitiría no solo una mayor apropiación ciudadana del presupuesto nacional, sino que contar con una eficaz medida de control que facilite la rendición de cuentas e los distintos órganos del Estado.

En este sentido, mejorar tanto la calidad como la información relativa al gasto público, permitiendo que la ciudadanía conozca la racionalidad de las finanzas públicas y participe de las distintas etapas del proceso presupuestario, constituyen desafíos claves para avanzar en la modernización del Estado y requieren de un esfuerzo sistemático, coordinado, permanente y de largo plazo, ya que implica modificaciones institucionales y culturales de fondo.

Con el fin de coadyuvar al cumplimiento de los citados desafíos, se crea la Comisión Asesora Ministerial para mejorar la Transparencia, Calidad e el Impacto del Gasto Público (la “Comisión”), cuya finalidad es asesorar al Ministerio de Hacienda en el diseño e implementación de una agenda de modernización del sistema presupuestario, que redunde en un mejor y más adecuado y transparente uso de los recursos públicos, en línea con las necesidades ciudadanas.

En el marco del inicio de su trabajo la Comisión ha definido los objetivos y metas a concretar durante el año 2020, así como los principios generales que deben inspirar dicho trabajo, los que son:

- 1. BUSCAR CONSENSO:** Generar los espacios para buscar el mayor consenso con todos los actores involucrados respecto de las mejoras que requiere el proceso presupuestario con un claro foco en la transparencia, eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos.
- 2. AVANZAR CON UN CLARO ENFOQUE SECTORIAL EN AQUELLAS ÁREAS DE MAYOR SENSIBILIDAD PARA LA CIUDADANÍA:** Las mejoras que se propongan se deberán implementar de manera gradual, focalizando prioritariamente aquellas que incidan en los sectores de mayor sensibilidad para la ciudadanía como salud y educación.
- 3. VALORAR AL CONTRIBUYENTE:** Avanzar en un mayor *accountability* sobre el gasto público, que permita identificar y valorar su aporte y contribución en dicho gasto, dando los primeros pasos en la operación renta del presente año.
- 4. CONTAR CON UN CRONOGRAMA CLARO Y TRANSPARENTE DE TRABAJO:** A fin de que se conozca de manera transparente y oportuna el trabajo desarrollado por la Comisión, así como las recomendaciones que vaya planteando se formulará un cronograma de trabajo que identifique claramente los hitos más relevantes a concretar el año 2020.

II. DIAGNÓSTICO:

En materia de pertinencia y eficiencia del gasto público se constata una importante falencia tanto en materia de sistematización según objetivos, que permita velar por su pertinencia en función de las necesidades y prioridades ciudadanas. En efecto, la ley de presupuestos usa como clasificación los programas presupuestarios que en general carecen de objetivos, metas y medición de resultados y tampoco cuentan con un marco metodológico y explícito para su formulación. Complementariamente, existen los programas gubernamentales, que si bien cuentan con objetivos e indicadores no están asociados a la ley de presupuestos ni a la contabilidad pública, no siendo posible evaluar de forma certera su costo-efectividad.

También existen los productos estratégicos, que tampoco están conectados a la ley de presupuestos, y donde si bien existe una cantidad importante de indicadores¹ como parte del sistema de monitoreo implementado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), éstos no permiten medir eficiencia del gasto, habida cuenta que se vinculan a un sistema de incentivos remuneracionales de carácter colectivo que genera un efecto *gaming*² a la hora de definir los indicadores.

En consecuencia, nuestra formulación presupuestaria suele responder a la lógica de hacer todo igual, con foco en quien recibe cuantos recursos, más que una verdadera herramienta que permita efectivamente priorizar la asignación de recursos hacia donde más se necesitan y que permita premiar a aquellas áreas o programas que han mostrado mejores resultados.

En materia de enfoque ciudadano del gasto, se constata que si bien los principios de transparencia fiscal y de rendición de cuentas han sido promovidos desde hace al menos dos décadas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estos solo recientemente han tomado consciencia que para que estos principios se concreten de manera efectiva, ellos deben estar orientados a una masa más amplia de ciudadanos, y no solo a un grupo reducido altamente especializado. En este sentido, los reportes analizados muestran que los organismos internacionales están avanzando en conceptualizar los datos sobre el gasto público como algo de interés ciudadano, y no solo como una materia propia de la gestión interna de los gobiernos. Lo anterior está en línea con los principios de transparencia fiscal y participación ciudadana del Global Initiative For Fiscal Transparency (GIFT), que promueven incorporar la voz de los ciudadanos en todo el ciclo presupuestario, y así también en la rendición de cuentas del gasto.

Según la última encuesta de presupuesto abierto del International Budget Partnership (IBP), de 2017, Chile se muestra deficitario en materia participación pública, en relación con el presupuesto. De un máximo de 100 puntos, Chile obtiene tan solo 11 puntos, estando en la Región solo mejor que Venezuela y Ecuador. La referida encuesta destaca que no se registra ninguna medida desde el Ejecutivo para proporcionar oportunidades de participación en materia presupuestaria.

Como resultado, el nivel de satisfacción con la búsqueda de información sobre el gasto público es en general bajo, identificándose déficits en su contenido, formato,

¹ El sistema de monitoreo mide eficacia, eficiencia, economía y calidad de los procesos y resultados, pero sin establecer jerarquía entre estos últimos.

² Cuando la definición de metas e incentivos no se efectúa de manera adecuada genera con frecuencia una adaptación de los indicadores, metas o resultados con el propósito de facilitar la obtención de los bonos asociados.

periodicidad y oportunidad, según un análisis del Observatorio del Gasto Fiscal (2018). Según este mismo estudio, las personas señalaron que la información sobre el gasto público, para que sea útil, debe poder vincularse con información de desempeño (productos, objetivos y resultados), u otra información no financiera (beneficiarios, territorios).

Sobre la base de los diagnósticos descritos, Chile debería transitar hacia un sistema presupuestario sostenible que permita sistemáticamente priorizar los recursos según las necesidades actuales y futuras de la ciudadanía, contando con información certera sobre los objetivos del gasto público, poniendo el foco en la pertinencia y eficiencia del uso de los recursos públicos. Complementariamente, resulta indispensable avanzar en espacios de participación ciudadana en las distintas etapas del presupuesto, crear instancias innovadoras de formación sobre el presupuesto, y considerar periódicamente las necesidades de los usuarios acerca de la información que se publica sobre el gasto público. Ello, no solo por la legitimidad social que se logra mediante el involucramiento ciudadano en el principal instrumento de acción estatal, como es, el presupuesto de la Nación, sino porque, la evidencia internacional ha demostrado, que ello también acarrea un mejoramiento de los servicios públicos, y se traduce finalmente en más confianza y menos corrupción, entre otros.

III. OBJETIVOS Y METAS PARA EL AÑO 2020

Como se desprende del diagnóstico esbozado, las prioridades en materia de objetivos y metas de la Comisión se ligan indisolublemente tanto al ámbito de la pertinencia y eficiencia del gasto como a que éste sea abordado con un enfoque ciudadano. Sin perjuicio de lo anterior, y sólo para efectos metodológicos estos serán desglosados de manera independiente para cada una de las referidas áreas temáticas, incorporando algunas metas específicas, no obstante que luego éstas serán complementadas con propuestas más detalladas.

Precisar que en la DIPRES ha iniciado un trabajo en línea con muchos de los objetivos acá planteados, por lo que se espera que, en el transcurso de este año, las recomendaciones que finalmente formule la Comisión sean un real aporte para la adecuada y necesaria concreción de los cambios que nuestro sistema presupuestario requiere.

Por último, destacar que el desarrollo de los objetivos propuestos tomará en consideración la literatura comparada respecto de iniciativas exitosas y mejores prácticas que puedan ser aplicables a la realidad chilena.

A) OBJETIVOS EN MATERIA DE PERTIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO

1. CONSTRUIR Y TRANSPARENTAR INFORMACIÓN SOBRE OBJETIVOS Y METAS DEL GASTO, EN UN SISTEMA PRESUPUESTARIO MÁS CLARO Y CONSISTENTE

- 1.1. Generar información adicional al clasificador tradicional de la ley de Presupuestos que permita asociar el gasto público a objetivos medibles, con metas claras, relevantes y transparentes. Una posible alternativa para avanzar en esta línea sería definir objetivos para el gasto público, y asociar estos a la clasificación funcional del gasto; debajo de los principales objetivos se podrían asociar los programas gubernamentales, con sus respectivos objetivos, metas y resultados.
- 1.2. Avanzar para que la Ley de Presupuestos se exprese en una estructura más clara, precisa -y entendible para todos-. Para ello, debería incorporarse una definición de qué se entiende por "partida", por "capítulo" y "programa presupuestario". Complementariamente, a esta expresión tradicional y económica del gasto, se podrían asociar, de modo informativo, los programas gubernamentales, con sus respectivos gastos, objetivos, metas y resultados, para así permitir que el debate presupuestario incluya la máxima información posible sobre objetivos, metas y resultados del gasto.
- 1.3. Incorporar y usar consistentemente la información sobre ejecución, diseño y desempeño relativo a la evaluación presupuestaria en el proceso de formulación del presupuesto; de modo que estas expliquen las variaciones presupuestarias entre un año y otro. Para ello, se requiere de una conexión formal y transparente entre la subdirección de presupuestos y la división de control de gestión de DIPRES.
- 1.4. Eliminar mediciones del sistema presupuestario que no sean útiles para el mejoramiento del gasto público, de la gestión pública o la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.
- 1.5. Observar y mejorar la relación costo administrativo/beneficio de los programas gubernamentales.
- 1.6. Avanzar en el adecuado registro contable de programas gubernamentales (al SIGFE).
- 1.7. Avanzar en identificar el gasto a nivel subnacional, según objetivos y metas.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°1:

- 1) Identificar, construir y proponer set de objetivos prioritarios para el gasto público, asociándolos a la clasificación funcional del gasto y a los respectivos programas gubernamentales.
- 2) Diseñar y proponer un glosario que facilite la comprensión de la ley de presupuestos.
- 3) Proponer un diseño para el anexo que acompañaría a la ley de presupuestos con la información relativa a los programas gubernamentales.
- 4) Proponer un flujograma que incorpore dentro del proceso presupuestario el input derivado de las evaluaciones, a fin de contar con información de respaldo sobre las variaciones experimentadas anualmente.
- 5) Identificar los indicadores que no son pertinentes para el mejoramiento del gasto y gestión pública.
- 6) Explicitar la arquitectura de información de la ley de Presupuestos.

2. MEJORAR INCENTIVOS, REGISTROS Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

- 2.1. Diseñar medidas para perfeccionar y potenciar la instancia de coordinación/control del proceso presupuestario, de la ejecución del gasto y del cumplimiento de los objetivos de los diversos servicios dependientes de cada Ministerio (por ejemplo, potenciar rol y responsabilidad de subsecretarios).
- 2.2. Revisar y eliminar los incentivos para gastar recursos de forma concentrada a fines del año, e incorporar incentivos adecuados hacia el ahorro, resguardando que éste no se produzca a costa de no cumplir los objetivos.
- 2.3. Detectar obstáculos regulatorios y administrativos que dificulten o impidan un adecuado control o eficiencia del gasto público.
- 2.4. Analizar y mejorar la correcta imputación de los gastos, según clasificador presupuestario.
- 2.5. Identificar mejoras institucionales prioritarias para un mejor gasto (por ejemplo, la oficina de análisis presupuestario del Congreso).
- 2.6. Identificar y proponer mejoras de coordinación interinstitucional, con enfoque en el beneficiario y territorio, para facilitar una atención integral de los ciudadanos.
- 2.7. Transparentar mejor el gasto tributario.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°2:

- 1) Identificar y proponer incentivos que permitan (i) aplanar anualmente el uso de los recursos y (ii) fomentar el ahorro, resguardando el cumplimiento de objetivos.
- 2) Elaborar catastro de obstáculos regulatorios y administrativos, identificando las alternativas de solución que se proponen para resolverlos, clasificándolas según su naturaleza legal o administrativa y los posibles plazos de implementación.
- 3) Elaborar propuesta de aquellas mejoras institucionales (orgánicas, de interacción institucional, de alineación con los funcionarios) indispensables para avanzar en mejorar el gasto público.
- 4) Proponer incentivos adecuados, y formas de seguimiento, para que los subsecretarios cumplan un rol relevante en el proceso presupuestario, y en el monitoreo del gasto.
- 5) Avanzar en construir una arquitectura de información abierta para los informes de los proyectos de leyes.
- 6) Proponer un estándar de transparencia/rendición para el gasto tributario.

3. MEJORAR EL PROCESO DE EVALUACIÓN (ex ante/post)

- 3.1. Crear una metodología clara y transparente sobre el proceso de evaluación del gasto, que permita objetivar y optimizar la selección de programas a evaluar, el seguimiento, la periodicidad, y las consecuencias de las evaluaciones.
- 3.2. Lograr un consenso metodológico con los distintos actores involucrados en el proceso, en especial, el Congreso Nacional.
- 3.3. Poner foco en el rediseño o apoyo a los programas mal evaluados; permitir en última instancia cerrarlos en caso de que no mejoren.
- 3.4. Involucrar a actores externos de forma permanente en el proceso de revisión metodológica de la evaluación del gasto público.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°3:

- 1) Elaborar, consensuar y proponer rediseño metodológico sobre proceso evaluación del gasto, que recoja todos los objetivos precitados.

- 2) Identificar, de acuerdo a las evaluaciones existentes, aquellos programas que podrían ser rediseñados o cerrados, con especial foco en aquellas áreas de mayor incidencia ciudadana.

4. FACILITAR OPTIMIZACIONES DEL GASTO

- 4.1. Identificar iniciativas o programas de gasto que puedan reformularse o reasignarse (por ineficiencia o falta pertinencia). En este contexto, revisar prioritariamente las transferencias. Adicionalmente, debería avanzarse en identificar cuáles programas podrán transformarse en transferencias.
- 4.2. Detectar y evitar duplicidades de gasto (programas con el mismo objetivo, sin comunicación/coordiación).
- 4.3. Consensuar para el Presupuesto 2020, sobre la base de las evaluaciones existentes, un porcentaje de recursos a reasignar, así como un conjunto de programas a rediseñar o cerrar, en su caso.
- 4.4. Identificar ahorros posibles, con el objetivo de lograr los mismos objetivos de programas gubernamentales, con menor gasto.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°4:

- 1) Identificar y proponer, al menos, 5 programas gubernamentales que requieran rediseño o cierre, en su caso, así como un mínimo de 3% del gasto público del Gobierno Central que debiera ser reasignado.

5. AVANZAR EN TRANSPARENCIA DEL GASTO DE EMPRESAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES PRIVADAS QUE CUMPLEN FUNCIONES PÚBLICAS

- 5.1. Generar un sistema de información que permita a la ciudadanía identificar transparente y periódicamente la información sobre el gasto de las empresas públicas, corporaciones o fundaciones privadas creadas para la satisfacción de necesidades públicas o empresas que siendo privadas cumplen un rol público por mandato del Estado, como las concesionarias³, por ejemplo.

³ Natalia González considera que las concesiones no son un área que la Comisión debería analizar, por no implicar un gasto público de forma directa. Asimismo, considera que la transparencia y eficiencia del gasto público asociado sí debería analizarse, pero en el marco del monitoreo y las evaluaciones, en general.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°5

- 1) Diseñar y proponer los contenidos, periodicidad y sujetos obligados a este sistema de publicidad del gasto.

B) OBJETIVOS ACERCA DEL ENFOQUE CIUDADANO DEL GASTO

1. MEJORAR LA ACCESIBILIDAD, USABILIDAD Y UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA LA CIUDADANÍA.

- 1.1 Generar instancias de escucha que permitan recoger la opinión de actores y sociedad civil organizada, así como identificar la información sobre el gasto público existente que sea útil para la ciudadanía y las brechas que en este ámbito se deben cerrar.
- 1.2 Levantar un catastro de la información que se produce actualmente sobre el gasto del Gobierno Central y su uso (interno, difusión, discusión parlamentaria, registro, etc.).
- 1.3 Proponer en materia de transparencia y acceso a la información, al menos, dos mejoras para el proceso presupuestario 2021, según las necesidades de la ciudadanía y otros actores (Congreso).
- 1.4 Levantar una propuesta de objetivos estratégicos para el gasto público (vea objetivo 1.1. de “pertinencia y eficiencia del gasto”), priorizarla, complementarla y corregirla, vía un proceso participativo con la ciudadanía.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°1

- 1) Elaborar mapa de actores y tipos de necesidades respecto de la información sobre el gasto público, su formato y los mecanismos de entrega/acceso.
- 2) Identificar las prioridades ciudadanas en términos de información sobre el gasto público.
- 3) Elaborar catastro de la información que se produce actualmente sobre el gasto del Gobierno Central.
- 4) Realizar una propuesta formal para aumentar la utilidad de información sobre gasto público para actores clave: la ciudadanía y el Congreso.
- 5) Levantamiento de una propuesta inicial de objetivos estratégicos para el gasto público, considerando, por ejemplo, a los ODS y la experiencia del Wellbeing Budget de Nueva Zelanda, entre otros y que cuente con validación final de la ciudadanía.

2. AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LA CIUDADANÍA EN LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EN LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

2.1 Identificar demandas de participación, por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, en las distintas etapas del proceso presupuestario y contrastarlas con potenciales y actuales instancias de participación.

2.2. Tener un foco especial en la etapa “evaluación del gasto” y proponer medidas que permitan que la voz de las y los ciudadanos sea escuchada a la hora de evaluar servicios públicos.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°2

- 1) Evaluación de las actuales instancias de participación.
- 2) Identificación de las brechas en materia participación durante el proceso presupuestario, tanto a nivel nacional como regional, contrastando demanda versus realidad.
- 3) Elaboración de propuestas formales de canales o instrumentos de participación ciudadana en las distintas etapas del ciclo presupuestario, tanto a nivel nacional como regional.
- 4) Identificación de una iniciativa presupuestaria prioritaria, y desarrollo de un piloto que permita incorporar la participación ciudadana, durante el año 2020, en alguna etapa del ciclo presupuestario.
- 5) Elaboración de una propuesta para una participación efectiva y útil en la etapa “evaluación del gasto”, que permita a la ciudadanía efectuar un efectivo control del mismo.
- 6) Evaluación de las actuales encuestas de satisfacción de hospitales y propuesta de mejoras.
- 7) Creación de un espacio virtual público que reúna los resultados de las encuestas de satisfacción de la atención pública en salud: atención primaria, secundaria, hospitales.

3. PROPONER MEJORAS Y NUEVOS MECANISMOS QUE PERMITAN AUMENTAR EL CONOCIMIENTO Y COMPRENSIÓN DE LA CIUDADANÍA RESPECTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL PRESUPUESTO.

3.1 Identificar instancias en las cuales es posible aumentar el conocimiento de distintos grupos de la población respecto de las finanzas públicas y el presupuesto.

3.2 Proponer los lineamientos básicos para un plan de formación sobre las finanzas públicas y presupuesto de la Nación.

PRIMERAS METAS ASOCIADAS AL OBJETIVO N°3

- 1) Identificación de los casos más exitosos, a nivel internacional, que permiten educar/formar a la ciudadanía sobre el gasto público.

- 2) Levantamiento de las instancias que actualmente existen, a nivel nacional, en materia de formación sobre gasto público.
- 3) Evaluación del plan de formación ciudadana, así como de la incorporación de estos contenidos.
- 4) Propuesta para la campaña presupuestaria anual, de modo que este aporte a la difusión de conocimiento ciudadano en esta materia.
- 5) Identificación de posibles mecanismos permanentes que permiten formar a la ciudadanía (por ejemplo, presupuestos reales en colegios, juegos interactivos, u otros, según evidencia internacional (Global Initiative for Fiscal Transparency), o según procesos de innovación a nivel nacional, por ejemplo a través del Laboratorio de Gobierno, u otros actores).

FIRMAS

1	Aninat, Isabel	X
2	Beyer, Harald	X
3	Cociña, Matías	X
4	Escobar, Bernardita	X
5	García, Daniel	X
6	Gonzalez, Natalia	X
7	Hermosilla, María Paz	X
8	Lobos, Macarena	X
9	Ovando, Soledad	X
10	Pilowsky, Jaime	X
11	Pinilla, Veronica	X
12	Precht, Alberto	X
13	Rosenkranz, Hans	X
14	Silva, Ernesto	X
15	Valdés, Rodrigo	X
16	Von Wolfersdorff, Jeannette	X