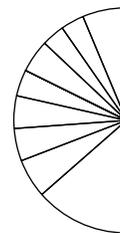


Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria

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

—
Enero 2021





Esta publicación corresponde al Informe final de la Comisión Asesora Ministerial
para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público

Enero de 2021

La versión digital de este documento se encuentra disponible en la página web

www.hacienda.cl

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Contenido

Prólogo	6
Integrantes de la Comisión Asesora Ministerial	10
1 Resumen Ejecutivo	14
2 Introducción	21
3 Eficacia y Eficiencia del Gasto Público	25
3.1. Introducción	26
3.2. El debate de la Ley de Presupuesto	27
3.3. El sistema de medición de desempeño del gasto público en Chile	32
3.3.1. Monitoreo de desempeño a través del PMG	33
3.3.2. Monitoreo de la oferta programática	35
3.3.3. Evaluaciones de Programas	40
3.3.4. Entrega de información vía Glosas de la Ley de Presupuestos	47
4 Transparencia y Participación	49
4.1. Introducción	50
4.2. Metodología de trabajo y fuentes de datos	52
4.3. Transparencia Fiscal	54
4.3.1. La Encuesta de Presupuesto Abierto	56
4.3.2. Percepciones respecto del acceso de la información fiscal en Chile	67
4.3.3. Otras consideraciones en materia de transparencia fiscal	71
4.4. Participación Ciudadana a lo largo del Ciclo Presupuestario	78
4.4.1. Recomendaciones del GIFT y del Open Budget Survey	78
4.4.2. Diagnóstico sobre las demandas ciudadanas de participación en Chile	80



5	Recomendaciones	85
Objetivo 1.	Un Presupuesto con objetivos declarados, y métricas asociadas	87
Objetivo 2.	Facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos	91
Objetivo 3.	Crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario	94
Objetivo 4.	Aumentar la Transparencia Fiscal	99
Objetivo 5.	Aumentar la participación e involucramiento de la ciudadanía en las distintas etapas del proceso presupuestario	102
Objetivo 6.	Mejorar y desarrollar mecanismos que permitan aumentar el conocimiento y comprensión de la ciudadanía respecto de las finanzas públicas y el presupuesto	106
6	Anexos	108
Anexo I	Gasto de programas por problemas y subproblemas	109
Anexo II	Hacia un análisis integrado de la oferta programática (PNUD)	120
Anexo III	Desafíos para el Desarrollo Sostenible (PNUD)	137
Anexo IV	Recomendaciones de la Global Initiative for Fiscal Transparency	151
Anexo V	Marco normativo para la eficacia y eficiencia del gasto público en Chile	230
Anexo VI	Los indicadores del Presupuesto de Bienestar de Nueva Zelanda	237

Prólogo



Jeannette von Wolfersdorff

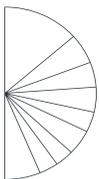
Presidenta de la Comisión

Alemania —país de pensadores, poetas y filósofos— instigó la Segunda Guerra Mundial y el genocidio de más de seis millones de judíos. ¿Cómo fue eso posible en una sociedad que se suponía culta?

Luego de esa terrible experiencia, lo que más se aprende en los colegios de Alemania es a ser escépticos. Mientras más poder se acumula, más escépticos hay que ser. Esta postura puede resultar un tanto incómoda, tiene un alto costo y puede cerrar puertas, en especial en sociedades pequeñas como la chilena. Pero, ser escéptico también puede resguardar democracias y protegernos —en cierta forma— de nosotros mismos. En esa misma línea, Vaclav Havel, político checo, ha hecho reflexiones importantes sobre las personas en el poder, y la relevancia de que éstas no pierdan su habilidad de «sospechar» de sí mismas. Al entrar en las esferas de poder, las personas mejor intencionadas se verían amenazadas a convertirse en prisioneros de su posición, de sus ventajas, de su función. Se petrificarían en su propio busto.

Abrir las puertas del Ministerio de Hacienda a una comisión externa, de pensamiento, experiencias y orientaciones diversas, con el objetivo de elaborar juntos propuestas en materia presupuestaria y de participación ciudadana, muestra una creciente voluntad de avanzar en temas de eficiencia y transparencia del gasto público. También evidencia la disposición —muy positiva— del Poder Ejecutivo de recibir propuestas de expertos independientes que pueden ser incómodas, justamente para quienes están en el poder. Muestra la voluntad de ser escéptico sobre los propios logros y sobre el poder acumulado en el ministerio más poderoso de todos.

Con estas palabras quiero agradecerle al ministro de Hacienda Ignacio Briones por formar esta Comisión,



por la confianza depositada en cada miembro llamado a ser parte de esta iniciativa y en mi persona, para presidir y estructurar esta Comisión. De hecho, pocos días después de haber asumido, el ministro empezó a convocar las primeras reuniones en materia de transparencia fiscal. Estas concluyeron en diversas ideas y acciones, destacando la creación de esta Comisión de carácter transversal, con el encargo de consensuar un conjunto de propuestas estructurales, en un tiempo acotado.

Entregamos este informe como un insumo valioso y con el propósito de que sea una contribución útil a la discusión presupuestaria, en un momento muy oportuno dada la situación fiscal. Esperamos que se entienda como un documento con visión de mediano y largo plazo para inducir y consensuar una Reforma Presupuestaria que permita avanzar de manera sistémica y progresiva en priorizar la asignación de recursos según las necesidades de la ciudadanía, con información considerablemente más clara, certera, transparente y accesible, y con especial consideración sobre los objetivos del gasto público en favor del bienestar de la ciudadanía.

Habiendo tomado durante un año el rol de escuchar y repensar —de forma escéptica y franca— el actual sistema presupuestario, es hora también de preguntarnos a nosotros mismos frente a quienes sostienen el poder político: ¿Cómo convencerlos de impulsar las necesarias reformas? ¿Cómo convencer a los escépticos dentro del poder? El poeta Tomás Segovia lo recomendó una vez, de forma brillante: «(...) por adhesión, por contagio, por simpatía o empatía, por seducción». Una idea tan profunda como fabulosa. Esperamos, entonces, que el presente trabajo se entienda ante todo como una invitación positiva a todos los actores interesados —más allá del Ministerio de Hacienda— a unir

esfuerzos y optimismo para trabajar por un sistema presupuestario que responda a las necesidades de la ciudadanía.

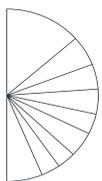
Los agradecimientos más detallados los entregará la vicepresidenta de la Comisión, así es que me concentraré en los más relevantes. Ante todo, quiero agradecer muy especialmente a cada miembro de la Comisión, por destinar de forma pro bono horas, días, semanas, fines de semana, meses y finalmente un año, al trabajo solicitado por el ministro. El 2020 fue un año intenso, razón por la cuál este compromiso de cada comisionado tiene un valor especial. Merecen mención especial Macarena Lobos, Matías Cociña y Jaime Pilowsky, por su gran disposición a la hora de concluir y editar nuestros diversos documentos.

Quiero extender los agradecimientos hacia el ámbito internacional para Juan Pablo Guerrero, director de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (Global Initiative for Fiscal Transparency), quien apoyó a la Comisión durante sus meses de funcionamiento. Espero que esta red internacional, socio estratégico del Fondo Monetario Internacional, pueda apoyar al Ejecutivo en la materialización de varias recomendaciones.

Agradezco también al equipo del Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos por su apoyo técnico cuando fue requerido. Por último, quiero agradecer en especial a Verónica Pinilla, vicepresidenta de la Comisión, quien lideró la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano. Siendo más bien miembro de la oposición, me parece especialmente generoso que haya dedicado parte importante de su tiempo a impulsar —de forma transversal— la agenda de mejor gasto público, que vemos cómo un objetivo de Estado, más allá de consideraciones partidistas.

**Verónica Pinilla**

Vicepresidenta de la Comisión



Las desigualdades que enfrenta Chile son profundas, concentrándose en el ámbito económico de manera principal, con raíces estructurales arraigadas en los diversos ecosistemas donde el ciudadano convive y se desarrolla;

pero que también responden al tipo de información con que la ciudadanía cuenta para tomar decisiones, al tipo de participación pública disponible y al nivel de incidencia que algunos actores políticos tienen sobre el proceso presupuestario, en desmedro del resto de la población. En este sentido, las desigualdades pueden ser enfrentadas, en complemento con la reducción de las desigualdades económicas, cuando decidimos reducir las barreras de acceso a la información y a la participación del proceso presupuestario, que no es más que la versión financiera del quehacer gubernamental, permitiendo que el proceso sea más transparente, equitativo y justo para la población. Este principio es uno de los pilares fundamentales del reseteo que la sociedad exige hoy como parte de las reglas del juego en el umbral de una nueva era, haciendo más democrática la democracia, y permitiendo que el gasto público sea la herramienta de distribución más justa que podamos construir, con una profunda rendición de cuentas a la población.

La Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano ha querido aportar con una mirada fresca y renovada para debatir formas de reducir las brechas de acceso a información y participación pública del ciclo presupuestario, identificando y priorizando con la propia sociedad civil los requerimientos de reformas que deben enfrentarse de manera urgente en este ámbito; proponiendo espacios de mayor participación para aumentar la incidencia social, y sugiriendo más transparencia para que una mayor población conozca y se involucre de las acciones donde se formula, imple-

menta y evalúa el accionar de las instituciones públicas que involucran gasto público. Sin duda, lo anterior es un paso adelante para alcanzar un Estado más eficiente, eficaz y abierto a la ciudadanía, fortaleciendo con esto nuestra democracia.

Agradecemos el rol ejercido de la presidenta de la Comisión, **Jeannette von Wolfersdorff**, por su incesante empuje y compromiso para llevar adelante las labores comprometidas, liderando este proceso en un momento especialmente complejo para el país. Agradecemos, además, la colaboración de individuos e instituciones que han querido entregar sus aportes, ideas y comentarios a esta subcomisión. A **Bárbara Cárdenas** y **Marcela González**, estudiantes en práctica de la Universidad de Valparaíso, que participaron en el desarrollo de las audiencias; a **Consuelo Avilés** y **Francisco Pavlic**, estudiantes en práctica de la Universidad Católica que colaboraron con el estudio de la encuesta atención usuario para el sector salud. A **Victoria Gubbins**, profesional del Ministerio de Hacienda que colaboró activamente en el desarrollo de las actividades de esta subcomisión.

A **Juan Cristóbal Romero**, director ejecutivo, y **Mónica Contreras**, jefe de Incidencia del Hogar de Cristo. A **Catalina Littin**, directora ejecutiva de la Fundación para la Superación de la Pobreza; a **Nicole Romo** y **Marcela Segovia**, de la Comunidad de Organizaciones Solidarias. A **Germán Dastres**, presidente de Conapyme, y a **Adolfo Arrieta Rodríguez**, representante del presidente de la Unión Nacional Trabajadores de Chile (UNT Chile).

A las y los asesores parlamentarios **Maximiliano Acevedo**, **Benjamín Lagos**, **Javiera Martínez**, **Reinaldo Monardes**, **Julio Valladares** y **Williams Valenzuela**. A **Daniel Oyarzún**, presidente de la Asociación de Chi-

leCosoc. A **Braulio Ortíz**, jefe de Unidad de Participación Ciudadana y de la Secretaría Técnica Cosoc de la Contraloría General de la República. A la directiva de la Federación de Honorarios: **Natalia Corrales**, **Inta Rivas**, **Hanz Lichtenegger** y **Juan José Rivas Díaz**. Al equipo del Laboratorio de Gobierno: a su director, **Román Yosif**, y a **Orlando Rojas**.

Finalmente, las y los comisionados de la Comisión de Gasto Público agradecen el aporte, trabajo y tiempo dedicado de las siguientes personas: al equipo del GIFT que tan amablemente trabajó en su reporte: **Juan Pablo Guerrero** y **Aura Martínez**. A **Manuel Henríquez**, profesional del Observatorio Fiscal que tuvo una activa participación en la preparación del informe final.

A los parlamentarios que accedieron a entrevistarse con la comisión en el inicio de su mandato: senadores **José García Ruminot**, **Felipe Harboe**, **Ricardo Lagos Weber** y **Jorge Pizarro**. Al presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, **Daniel Núñez**; a los diputados **Sofía Cid** y **Giorgio Jackson**.

A los miembros del Consejo Fiscal Autónomo y del Consejo para la Transparencia por su compromiso con el desarrollo de esta comisión. Al director de Fonasa, **Marcelo Mosso**, por su enorme colaboración en el diseño del tableau de datos abiertos de gestión hospitalaria, y a los profesionales de Fonasa **Benjamín Ahumada** y **Patricio Lagos**, por su tremendo espíritu de servicio público.

A la exdirectora del Sename, **Susana Tonda**; al director del Fosis, **Felipe Betancourt**; y al exdirector del Servicio Civil **Alejandro Weber** por su colaboración en la entrega de información valiosa sobre el funcionamiento del Estado y su experiencia como altos directivos públicos.

Integrantes de la Comisión Asesora Ministerial para mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público¹

Jeannette von Wolfersdorff

Presidenta de la Comisión

Ingeniera comercial de la U. RWTH Aachen, Alemania. Especialista en Gestión por Resultados y Presupuesto, de la CEPAL. Cofundadora del Observatorio del Gasto Fiscal y exdirectora ejecutiva de dicha fundación. Exdirectora de la Bolsa de Santiago.

Subcomisiones: Eficiencia del Gasto; Transparencia del Gasto Sectorial (gasto hospitalario).

Verónica Pinilla Martínez

Vicepresidenta de la Comisión

Ph. D. en Políticas Sociales, Nottingham University, Inglaterra, con una maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y administradora pública de la Universidad Central. Exdirectora de Modernización de Estado en Fundación Chile²¹. Actualmente es consultora independiente.

Subcomisiones: Participación y Enfoque Ciudadano; Transparencia del Gasto Sectorial (gasto hospitalario).

María Isabel Aninat Sahli

Master of Laws, Columbia University (Harlan Fiske Stone Scholar). Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Exinvestigadora del Centro de Estudios Públicos. Ha editado varios libros en diversas materias de políticas públicas. Tiene estudios en el European University Institute. Actualmente es decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez y directora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.

Subcomisión: Participación y Enfoque Ciudadano.

1 Durante 2020 fueron miembros de la Comisión:

- (i) Primer semestre: Rodrigo Valdés Pulido, economista de la Universidad de Chile, con doctorado en el MIT; exministro de Hacienda de Chile y expresidente de BancoEstado. Actualmente es profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (ii) Entre enero y diciembre 2020: Natalia González Bañados, abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho (LLM), The University of Chicago. Fue abogada asociada del estudio jurídico Carey y Cía. Ltda. Actualmente es directora de Asuntos Jurídicos y Legislativos de Libertad y Desarrollo; y desde diciembre 2020, integra el Consejo para la Transparencia.

Harald Beyer Burgos	Economista con estudios de pregrado en la Universidad de Chile y de postgrado en la University of California, Los Ángeles (UCLA). Ex-ministro de Educación, exdirector del Centro de Estudios Públicos. Rector de la Universidad Adolfo Ibáñez desde marzo de 2018.
	Subcomisión: Eficiencia del Gasto.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Matías Cociña es el representante designado por el PNUD, para fines de la presente Comisión. Es Ph.D. en sociología de la University of Wisconsin-Madison. Magíster en economía aplicada e ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile.
	Subcomisiones: Participación y Enfoque Ciudadano; Transparencia del Gasto Sectorial (gasto hospitalario).
Bernardita Escobar Andrade	Economista de la Universidad de Chile y Ph. D. de la University of Cambridge. Expresidente del Consejo de Empresas Públicas, del Sistema de Empresas Públicas. Actualmente es profesora de la Universidad de Talca.
	Subcomisión: Eficiencia del Gasto.
Daniel García Fernández	Ingeniero Civil de la Universidad Católica de Chile, Master of Science, University College London. Exdirector Ejecutivo de Espacio Público. Actualmente es gerente general de Vías SpA.
	Subcomisiones: Eficiencia del Gasto; Transparencia del Gasto Sectorial (gasto hospitalario).
Sergio Granados Aguilar	Ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Exdirector de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
	Subcomisiones: Eficiencia del Gasto; Transparencia del Gasto Sectorial (gasto hospitalario).

María Paz Hermosilla Cornejo

Master of Public Administration, de la New York University, Estados Unidos. Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del GobLab de la Universidad Adolfo Ibáñez. Integra el Comité de Expertos para la Elaboración de una Política Nacional de Inteligencia Artificial (Ministerio de Ciencia).

Subcomisión: Participación y Enfoque Ciudadano.

Macarena Lobos Palacios

Doctora en Derecho, Universidad Complutense; abogada de la Universidad de Chile. Exsubsecretaria de Hacienda. Actualmente es asesora del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, vicepresidenta del Consejo Consultivo Previsional y docente del Magíster de Políticas Públicas UC.

Subcomisión: Eficiencia del Gasto.

Soledad Ovando Green

Ingeniera industrial de la Universidad de Chile, expresidenta del directorio de BancoEstado Microempresas S.A. Exgerenta general de BancoEstado Microempresas. Se desempeñó como directora ejecutiva de la Asociación de Emprendedores de Chile (Asech). Integró el Consejo Nacional de Productividad. Actualmente es subgerenta de Asuntos Públicos del BancoEstado.

Subcomisión: Participación y Enfoque Ciudadano.

Jaime Pilowsky Greene

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Administración (MBA) de la Pontificia Universidad Comillas, Madrid. Exsecretario ejecutivo en la Asociación Chilena de Municipalidades. Exdiputado, Expresidente de la Comisión Investigadora por la apropiación indebida de fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre y de la Comisión del Fraude en Carabineros. Actualmente es jefe del Diplomado de Normativa Municipal en la Pontificia Universidad Católica de Chile y socio del estudio jurídico Cisternas & Concha.

Subcomisión: Eficiencia del Gasto.

Alberto Precht Rorris

Magíster en Comunicación Política y Asuntos Públicos de la Universidad Adolfo Ibáñez. Abogado de la Universidad de Chile. Se desempeñó como presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia (CDCyT) del Gobierno de Chile. Actualmente es director ejecutivo de Chile Transparente, capítulo chileno de Transparencia Internacional y miembro de la junta directiva de Transparencia Internacional. Consultor y speaker internacional en materias de integridad, anticorrupción y transparencia, y docente en las mismas materias.

Subcomisión: Participación y Enfoque Ciudadano.

Hans Rosenkranz Silva

Ingeniero comercial de la Universidad Adolfo Ibáñez, MSC in Social Innovation and Entrepreneurship del London School of Economics and Political Science. Actualmente es director ejecutivo de la Comunidad de Organizaciones Solidarias.

Subcomisión: Participación y Enfoque Ciudadano.

Ernesto Silva Méndez

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Políticas Públicas, Chicago University. Ph. D. en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid. Exdiputado. Actualmente es prorector de la Universidad del Desarrollo.

Subcomisión: Eficiencia del Gasto.

1

Resumen Ejecutivo

Páginas 15 — 20





1. Resumen Ejecutivo

«La finalidad del gasto público es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, procurando incrementar su bienestar», enfatiza el Decreto Supremo N° 11 del Ministerio de Hacienda —promulgado el 8 de enero de 2020— que creó la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (en adelante la «Comisión» o la «Comisión de Gasto Público») de carácter permanente y consultivo, multidisciplinaria, paritaria e independiente. Su finalidad: asesorar a dicho ministerio en el diseño e implementación de una agenda de modernización del sistema presupuestario y del gasto público que permita mejorar la transparencia, eficiencia, eficacia e impacto en el uso de los recursos públicos.

Para que el gasto público cumpla con sus objetivos, según el decreto, «resulta esencial que se establezcan las herramientas que permitan medir y controlar mejor la calidad de dicho gasto introduciendo los cambios necesarios para aumentar su impacto, eficiencia y eficacia...». Lo anterior requiere de una «política de Estado, que permita avanzar en temas como la transparencia, el control y la rendición de cuentas teniendo presente que el foco principal son los ciudadanos».

Con el presente documento la Comisión busca cumplir lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 11 y su numeral 9, en orden a informar las principales actividades desarrolladas y las propuestas surgidas en esta instancia durante sus 12 meses de funcionamiento. En este lapso se realizaron 15 sesiones plenarias y numerosas reuniones de trabajo a nivel de subcomisiones o comités específicos. Asimismo, se realizaron nueve audiencias y reuniones con diversas instituciones de la administración del Estado (como el Consejo Fiscal Autónomo, el Consejo para la Transparencia y el Congreso Nacional) y con organizaciones de la so-

ciudad civil; y se hicieron diversas encuestas para incorporar la opinión de los ciudadanos en las propuestas que se detallan en este informe, las cuales fueron difundidas por la página web de la Comisión de Gasto Público. Además, se celebró una sesión abierta entre la Comisión y el Servicio de Impuestos Internos con el objetivo de analizar el Primer Reporte del Contribuyente «En qué se Gastaron mis Impuestos».

Durante 2020 se presentaron cuatro informes con recomendaciones o requerimientos de información, remitidos al Ministerio de Hacienda para su estudio y posible implementación. Del mismo modo, a solicitud de la citada cartera, la Comisión expresó sus opiniones sobre consultas de materias específicas. Dichos informes fueron aprobados por la unanimidad de los integrantes de la Comisión y son los siguientes:

- a. Información del gasto público en la Declaración de Renta (10-3-2020).
- b. Transparencia de la información y la auditoría del gasto público en el contexto de la crisis sanitaria de la COVID-19 (23-4-20).
- c. Presupuesto base cero ajustado, propuesto por el Ejecutivo (28-5-2020).
- d. Marco de Entendimiento para el Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo (1-7-2020).

Para la redacción del Informe Final, la Comisión se dividió en dos instancias: la Subcomisión de Calidad del Gasto, que elaboró el Capítulo 3 y las respectivas recomendaciones (objetivos 1, 2 y 3); y la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano, que trabajó el Capítulo 4 y las sugerencias asociadas a este ámbito (objetivos 4, 5 y 6). Las recomendaciones se consolidaron en el Capítulo 5 y se resumen a continuación:

1

2

3

4

5

6

Cuadro 1 > Resumen de las Recomendaciones de la Comisión de Gasto Público

 OBJETIVO 1 Un presupuesto con objetivos declarados y métricas asociadas	
i. Crear objetivos explícitos a nivel de resultados finales para el gasto público	Se recomienda explicitar un conjunto de «objetivos-país» y asociarlos al gasto público del Gobierno Central, entendiendo que la finalidad de los recursos públicos debería ser avanzar de forma medible hacia estos objetivos. Asociado a este conjunto de objetivos-país se recomienda crear indicadores específicos de logro.
ii. Clasificar los objetivos-país, cuando sea factible	Se recomienda clasificar estos objetivos-país según áreas temáticas y asociar el gasto público a estas, siempre y cuando sea factible.
iii. Enfocarse en los resultados finales y en la relevancia de los indicadores que se definan para los objetivos-país	Inspirado en el proceso de Nueva Zelanda, se recomiendan los siguientes principios para la creación de los indicadores: <ol style="list-style-type: none"> 1. Foco en resultados finales 2. Ser relevantes para Chile 3. Estar asociados positiva o negativamente con el progreso del país, en materia de bienestar 4. Considerar indicadores objetivos y subjetivos 5. Ser acotados en cantidad 6. Proporcionar, en su conjunto, una imagen completa de los desafíos del país.
iv. Asociar los objetivos-país a la Ley de Presupuestos	Se recomienda que los objetivos-país e indicadores asociados se presenten como parte integral del proyecto de Ley de Presupuestos, en el entendido de que los gastos públicos tienen que estar al servicio de esos objetivos y no ser un fin en sí mismos.
v. Crear un mecanismo para mantener objetivos e indicadores actualizados	Tomando en consideración que los objetivos-país e indicadores asociados deben tener la capacidad de adaptarse a una sociedad cambiante, se recomienda considerar un procedimiento de actualización, independiente de los ciclos políticos.
vi. Rendir cuentas basado en datos	Para todos los indicadores asociados a los objetivos-país se recomienda que el Ministerio de Hacienda especifique cómo medir y transparentar la información de forma verosímil y oportuna, con una periodicidad anual, definiendo parámetros para ello.
vii. Armonizar el monitoreo de programas públicos con la medición de los resultados finales a nivel país	Se recomienda que el concepto que se usa para medir el progreso de Chile a nivel nacional —por ejemplo, según objetivos-país relacionados con el bienestar de las personas y de la naturaleza, o relacionados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible u otros que acuerde el país— también permee a los indicadores estratégicos en otros niveles, ante todo, en el nivel programático (programas públicos sociales y no sociales).
viii. Crear un anexo permanente en la Ley de Presupuestos con información sobre los programas públicos	Dado que los programas públicos constituyen una de las herramientas más relevantes para alcanzar los objetivos finales del gasto público y que son la unidad principal para el sistema de medición de desempeño del gasto, se recomienda buscar una fórmula que permita vincular mejor la información de programas públicos a la estructura de la Ley de Presupuestos, sin rigidizar la ejecución del gasto. Para ello se propone incorporar en el proyecto de Ley de Presupuestos un anexo permanente sobre el gasto presupuestado en los programas públicos, así como elaborar una rendición de la respectiva ejecución del gasto anual en programas públicos.



OBJETIVO 2

Facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos

<p>i. Definir como Fase I del debate del proyecto de Ley de Presupuestos: aprobar el monto global y los presupuestos de las principales áreas funcionales</p>	<p>Se recomienda como procedimiento para el debate presupuestario partir desde lo macro hacia lo micro, incorporando en cada nivel jerárquico información de desempeño. Esto implica aprobar primero el monto total y después este monto se reparte en las principales áreas de gasto, definidas según clasificación funcional. Cada área funcional debería estar desglosada según su clasificación económica. En esta fase se busca no solo facilitar el debate sobre la priorización de los recursos según áreas funcionales, sino unir a este debate información proveniente de los objetivos-país del gasto y de los indicadores (Objetivo 1).</p>
<p>ii. Definir como Fase II del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación de las asignaciones a nivel de instituciones</p>	<p>Como segundo paso del proceso presupuestario, se recomienda debatir y aprobar la distribución del monto global del presupuesto, sancionada en la Fase I, entre los distintos ministerios y servicios. Entre la fase I y II el Ejecutivo deberá reformular los montos del presupuesto propuesto según lo acordado en la fase I, para su expresión a nivel institucional.</p>
<p>iii. Definir un límite a las reasignaciones posteriores a la aprobación de la Ley de Presupuestos</p>	<p>Se propone que, manteniendo la flexibilidad que hoy existe para realizar transferencias entre partidas y capítulos, aquellas que inciden en el ámbito funcional (aprobadas en la Fase I) pasen por aprobación del Congreso, a través de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Lo anterior, sobre la base de que las modificaciones que impliquen alterar las prioridades funcionales aprobadas por el Congreso requerirán contar con su anuencia.</p>
<p>iv. Modificar la subdivisión actual de comisiones en el Congreso, en el marco del debate presupuestario</p>	<p>Se recomienda que el Congreso adopte los acuerdos necesarios para modernizar la forma en que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos analiza e informa anualmente el proyecto de Ley de Presupuestos, sustituyendo la actual subdivisión de comisiones para el conocimiento específico de determinadas partidas por una que no tenga como unidad de análisis partidas específicas, sino que agrupe el gasto en relación con su funcionalidad o las problemáticas país que se pretenden resolver.</p>
<p>v. Repensar la estructura de las clasificaciones de la Ley de Presupuestos</p>	<p>Dado que la propuesta realizada sobre el proceso de debate y aprobación de la Ley de Presupuestos implica agregar una fase adicional –la aprobación del monto total de la Ley de Presupuestos, así como los presupuestos según áreas temáticas (funcionales)– antes de debatir el presupuesto a nivel institucional (partidas y capítulos) y según programas presupuestarios, se recomienda revisar en mayor detalle la estructura de la Ley de Presupuestos, para confirmar si esta termina a nivel de programas públicos o a nivel de capítulos.</p>
<p>vi. Fortalecer el rol del Congreso en materia presupuestaria</p>	<p>Se recomienda fortalecer desde el Congreso el seguimiento y la evaluación del gasto a lo largo del año. Lo anterior implica reforzar la institucionalidad de la Oficina de Asesoría Presupuestaria, dotándola de los recursos humanos y financieros adecuados, así como de la debida independencia.</p>
<p>vii. Optimizar las glosas de la Ley de Presupuestos</p>	<p>Se recomienda avanzar en la estandarización y sistematización de los requerimientos de información vía glosa de la Ley de Presupuestos, de manera que (i) se cubran adecuadamente los distintos focos de interés, evitando duplicidades o vacíos en cuanto a la información requerida; y (ii) que estas efectivamente aporten antecedentes estratégicos al momento de evaluar aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria. Del mismo modo, se deben establecer parámetros uniformes para reportar la información vía glosas, velando por su accesibilidad e integridad.</p>
<p>viii. Fortalecer el rol del Ministerio de Hacienda en relación con el sistema de desempeño del gasto público</p>	<p>Se recomienda avanzar hacia un sistema de debate de leyes con incidencia presupuestaria que reduzca el incentivo de negociaciones uno-a-uno entre el Ministerio de Hacienda y los parlamentarios. Como contrapartida, se recomienda fortalecer el rol y la disponibilidad de recursos del Ministerio de Hacienda para promover mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario, con una mirada integral acerca de las necesidades ciudadanas a nivel país.</p>

1

2

3

4

5

6

 OBJETIVO 3 Crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario	
i. Repensar la evaluación y monitoreo como un sistema coherente y complementario	<p>A partir del diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación del sector público, se recomienda buscar una mayor integración de los distintos instrumentos dentro del sistema y optimizar, en particular, la coordinación necesaria entre ellos y con el presupuesto, para que funcionen como un Sistema de Evaluación y Monitoreo consistente y vinculado con el ciclo presupuestario.</p>
ii. Definición de los actores del sistema	<p>Para (i) la creación, medición y publicación de los indicadores estratégicos a nivel país; (ii) el monitoreo de programas públicos; (iii) el seguimiento de los compromisos de mejora de las instituciones públicas y (iv) las evaluaciones de programas públicos, se recomienda mantener a la Dirección de Presupuestos como actor principal, asistida por el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia (MDSyF).</p> <p>Para aumentar la legitimidad de metodologías, procesos y resultados del sistema, así como para disminuir las dudas acerca de la objetividad del proceso —dado que el Ejecutivo se monitorea a sí mismo— se recomienda consensuar entre el Ejecutivo y el Congreso la creación de un Consejo de Monitoreo y Evaluación que tenga la función de (i) dar directrices sobre los procesos respectivos y (ii) velar por la correcta aplicación del conjunto de normas y directrices.</p> <p>Para el monitoreo y las evaluaciones del gasto de capital, se recomienda considerar al MDSyF como actor principal, siendo asistido por la Dipres. Como en el caso del gasto corriente, se deberá contar con la misma estructura de supervisión desde el Consejo de Monitoreo y Evaluación.</p>
iii. Usar los programas públicos como unidad principal del sistema	<p>Los programas públicos representan la unidad de evaluación de resultados y desempeño de mayor profundidad y robustez metodológica. Por lo mismo, se recomienda apoyar los esfuerzos de la Dipres para identificar un mayor porcentaje del gasto público a nivel programático, reforzando así su rol como unidad principal para el sistema de monitoreo y evaluaciones.</p> <p>Para ello, será necesario avanzar también en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los registros contables del gasto por programa público, junto con avanzar en registrar de forma estandarizada el gasto administrativo respectivo. • Incorporar elementos que permitan desafiar la rigidez presupuestaria, también a nivel de los programas públicos, por ejemplo con “sunset clauses”.
iv. Potenciar el monitoreo de programas públicos	<p>Para potenciar el monitoreo de los programas públicos se recomienda: (i) elaborar una metodología explícita para verificar la información de desempeño proveniente del monitoreo de los programas públicos y el gasto público asociado, sea vía auditorías internas, externas u otros mecanismos de control; (ii) estandarizar los mecanismos de monitoreo, para hacer más comparable la información entre programas; (iii) vincular la información del monitoreo con la Ley de Presupuestos, en un anexo permanente y asociado a la clasificación funcional del gasto, cuando sea factible.</p>
v. Fortalecer el sistema de evaluaciones de programas públicos	<p>Para fortalecer las evaluaciones de programas públicos se recomiendan una serie de modernizaciones: (i) formalizar una periodicidad para las evaluaciones <i>ex post</i>; (ii) integrar de forma explícita los procesos de monitoreo y de las evaluaciones, para permitir levantar hallazgos que —bajo ciertas condiciones— inducen evaluaciones <i>ex post</i>; (iii) consensuar y formalizar una metodología que explicita las consecuencias de evaluaciones insatisfactorias; (iv) vincular información de las evaluaciones con la Ley de Presupuestos, en un anexo permanente y asociado a la clasificación funcional del gasto, cuando sea factible.</p>

vi. Homologación de sistema de seguimiento del gasto corriente con el gasto de capital	Se recomienda homologar los estándares de la medición de desempeño y de transparencia del gasto corriente (programas) con el gasto de capital (inversiones).
vii. Definición y transparencia del concepto «gasto permanente»	Se recomienda definir una metodología clara y conocida para identificar el gasto que se considera permanente. Al respecto, existen distintos niveles de rigideces, por lo que primero debería crearse una adecuada clasificación. De contar con una metodología clara, se podría entender y transparentar mejor el real nivel de rigidez del gasto público, según áreas funcionales de gasto y objetivos asociados.
viii. Entender las glosas como un instrumento complementario que, en el mediano plazo, debería tender a desaparecer	Si se implementan las restantes modificaciones propuestas, las glosas presupuestarias podrían tender a desaparecer en el mediano plazo. Se recomienda buscar otros mecanismos que permitan que el Congreso tenga acceso al conjunto de la información que considere relevante relacionada con el gasto público, así como al desempeño asociado.
ix. Metodología para incentivar el ahorro.	Se propone elaborar una metodología que incentive un mayor ahorro, en el sentido de premiar a los servicios cuando alcancen sus objetivos, con menos recursos públicos asociados.



OBJETIVO 4

Aumentar la transparencia fiscal

i. Mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria	Se recomienda establecer una hoja de ruta para avanzar con hitos medibles en los próximos años, según el estándar de transparencia fiscal del Open Budget Survey y del Fondo Monetario Internacional.
ii. Aumentar la utilidad de la información presupuestaria para usuarios y usuarias	Se recomienda: (i) Profundizar la información disponible en el Portal Presupuesto Abierto y procurar que este portal responda a los intereses de los diversos usuarios y usuarias; (ii) difundir la Ley de Presupuestos y su ejecución con herramientas efectivas e inclusivas de comunicación, considerando la llegada a todos los públicos con necesidades especiales y con acceso limitado a internet; (iii) mantener una preocupación permanente por el nivel de satisfacción ciudadana con la información fiscal que se publica; y (iv) que la Dipres publique los avances en la satisfacción ciudadana.
iii. Fortalecer y formalizar una institucionalidad a cargo de realizar recomendaciones en materia de transparencia fiscal	Dado el carácter de «permanente» de la Comisión de Gasto Público, pero considerando su frágil institucionalidad —hoy basada en el trabajo voluntario de sus comisionadas y comisionados—, se recomienda institucionalizar sus funciones o asignarle a alguna de las entidades autónomas existentes la tarea de realizar recomendaciones en materia de transparencia fiscal, con el objeto de (i) lograr mejoras continuas y (ii) evitar que el Ejecutivo autodefina su propio estándar de transparencia fiscal acerca, por ejemplo, de los informes financieros de proyectos de ley, o de los documentos que acompañan al proyecto de Ley de Presupuestos.
iv. Recomendaciones adicionales de transparencia fiscal en ámbitos específicos	Se recomienda también (i) estandarizar los informes financieros de proyectos de ley; (ii) establecer benchmarks en materia de eficiencia fiscal a nivel sectorial (por ejemplo, salud y la eficiencia del gasto público e los hospitales); y (iii) facilitar a la Oficina Presupuestaria del Congreso y a la Biblioteca del Congreso el acceso a datos financieros y no financieros, relacionados con el gasto público, más allá de lo disponible en el portal Presupuesto Abierto.

1

2

3

4

5

6

v. Transparencia del gasto en el marco de la crisis sanitaria	En línea con las recomendaciones formuladas durante 2020 por la Comisión para aumentar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas asociadas al gasto desembolsado en el marco de la crisis sanitaria y económica, se propone que el Ministerio de Hacienda siga avanzando en la implementación de una rendición de cuentas transparente, y que vaya mostrando los avances en relación con lo ya recomendado por la Comisión.
---	---



OBJETIVO 5

Aumentar la participación de la ciudadanía en las distintas etapas del proceso presupuestario

i. Incluir mecanismos de participación existentes	Se recomienda generar una planificación que permita incluir, en cada etapa del proceso presupuestario, un proceso formal para la participación de la sociedad civil.
ii. Generar espacios de participación ciudadana para identificar objetivos para el gasto público	Se recomienda identificar las necesidades ciudadanas, así como su traducción en objetivos-país para el gasto público, a través de un proceso participativo, sistemático e inclusivo (para mayores detalles, vea Objetivo 1).
iii. Incorporar en la discusión presupuestaria del Congreso un proceso anual de participación ciudadana, con rendición de cuentas	El reglamento de participación ciudadana de ambas cámaras del Congreso establece mecanismos como las audiencias públicas, la plataforma <i>online</i> Congreso Virtual, las consultas públicas, las jornadas temáticas y el Foro Ciudadano. Estos mecanismos se pueden utilizar para llevar a cabo un proceso anual de participación ciudadana en el marco de la discusión presupuestaria, que considere una rendición de cuentas de sus resultados. Se recomienda fortalecer los procesos de gobernanza de la participación ciudadana en el Congreso, que están en construcción.



OBJETIVO 6

Mejorar y desarrollar nuevos mecanismos que permitan aumentar el conocimiento y comprensión de la ciudadanía respecto de las finanzas públicas y el presupuesto

i. Seguir fortaleciendo la rendición de cuentas ante los contribuyentes del Estado, en el marco de la Operación Renta	A la luz de los positivos resultados de la primera implementación del reporte de gasto público a las y los contribuyentes, se recomienda continuar con su implementación en futuras versiones de la Operación Renta.
ii. Impulsar instancias de educación ciudadana sobre el gasto fiscal	Se recomienda impulsar alianzas con organismos del Estado que ya cuentan con espacios de formación y capacitación de la ciudadanía en áreas afines a las temáticas presupuestarias, de modo de aumentar el nivel de conocimiento en distintos grupos de la población respecto de las finanzas públicas y del ciclo presupuestario.

2

Introducción

Páginas 22 — 24





2. Introducción

La Comisión del Gasto Público se creó por decisión del ministro de Hacienda Ignacio Briones, con el objetivo de colaborar en el diseño e implementación de reformas que permitan aumentar la calidad, eficiencia, transparencia y participación ciudadana en el gasto público. En 2020, la Comisión elaboró estudios y recomendaciones que puso a disposición de la autoridad y de la ciudadanía en general.

En el informe final presentado a continuación la Comisión entrega recomendaciones en el ámbito de (i) la eficiencia fiscal y (ii) la transparencia y participación en el ciclo presupuestario, elaboradas por las dos subcomisiones en que dividió su trabajo. En materia de eficiencia fiscal aborda principalmente el proceso del debate presupuestario, así como el sistema de monitoreo y evaluación, enfocándose en cómo avanzar hacia un sistema presupuestario que explicita e incorpore mejor los objetivos finales del gasto público. En materia de transparencia y participación, se revisan los estándares internacionales así como las necesidades ciudadanas para recomendar acciones que reduzcan las brechas existentes.

Eficacia y eficiencia del gasto público

La crisis sanitaria en Chile y sus efectos socioeconómicos han relevado aún más la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público. En esta línea se pueden entender los recientes ajustes en la calificación crediticia del país por parte de agencias clasificadoras.²

Frente a este escenario, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) reiteró la importancia de que los aumentos

permanentes en el gasto fiscal sean financiados con recursos que también sean permanentes —es decir, nuevos ingresos y reasignaciones—, así como con mayor eficiencia del gasto público. Todo lo anterior «requiere voluntad y consenso político».³

Aumentar la eficiencia del gasto público implica mejorar la eficiencia del Estado. Esta tarea se puede lograr con un conjunto de reformas, incluyendo no sólo al sistema presupuestario mismo, sino también al empleo público, a la gestión pública en sus distintos niveles, así como al Congreso, al sistema de control interno y externo, y la gobernanza y transparencia de datos, entre otros. En el marco de la función de esta Comisión, la pregunta «cómo hacer más eficiente el gasto público» se centra en cómo el sistema presupuestario puede aportar a este objetivo estratégico.

Esto, puesto que la Ley sigue arrastrando deficiencias históricas. Por ejemplo, los programas presupuestarios, de conformidad con el Decreto N° 854, son parte central de la división de los distintos capítulos presupuestarios. No obstante, no todos los programas tienen objetivos explícitos, metas y medición de resultados. A nivel sistémico, tampoco hay un marco metodológico para su formulación. Existen además los denominados «programas públicos» o «programas gubernamentales», de carácter social y no social, que sí cuentan con objetivos explícitos y estadísticas anuales de la Dirección de Presupuestos (Dipres). No obstante, estos programas públicos son sólo parcialmente recogidos en la Ley de Presupuestos a través de transferencias, sin que exista una vinculación que permita identificar todos los referidos progra-

2 Por ejemplo, ver <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-chile-ratings-to-a-revises-outlook-to-stable-15-10-2020> y https://www.moodys.com/upgrades?ReturnUrl=http%3a%2f%2fwww.moodys.com%2fviewresearchdoc.aspx%3fdocid%3dPBC_1251089%26lang%3den%26cy%3dglobal

3 <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-4-reflexiones-sobre-la-rebaja-en-la-calificacion-de-riesgo-de>

mas, ni todo el gasto asociado a ellos, aun cuando son la principal unidad de medición del sistema de seguimiento del desempeño del gasto público, que desarrolla la Dipres en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF).

Más allá de los citados objetivos en el ámbito de los programas, a nivel más estratégico el país carece de objetivos explícitos asociables a las principales áreas del gasto público. En este sentido, se presenta como un desafío estructural repensar cómo medir mejor el progreso del país, más allá del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), vinculándolo a la medición del bienestar de la ciudadanía o el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.⁴ Lo anterior es clave, toda vez que el gasto público se entiende como herramienta para permitir avances en estos ámbitos.

Explicitar «objetivos a nivel de país» (objetivos-país) con una visión de Estado más allá de los ciclos electorales y levantar indicadores estratégicos —por ejemplo, en el ámbito del bienestar de la ciudadanía o del desarrollo sostenible— podría ser un elemento central para favorecer un mayor foco en la eficacia y eficiencia del gasto público a nivel de resultados finales. Tanto los objetivos-país, como los respectivos indicadores, se podrían asociar a áreas del gasto público y favorecer de esta manera un debate sobre la priorización de los recursos públicos, junto con abrir la puerta hacia una mejor rendición de cuentas ante los contribuyentes.

Por último, vale destacar que el denominado sistema de monitoreo y evaluaciones del gasto público —a cargo de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia— está integrado por distintos instrumentos que no se articulan como un sistema, ni han sido consensuados entre el Congreso y el Ejecuti-

vo. Lo anterior hace necesario buscar una mayor integración de los distintos instrumentos y optimizar, en particular, la coordinación entre ellos con el presupuesto para que funcionen como un verdadero Sistema de Evaluación y Monitoreo consistente y vinculado con el ciclo presupuestario.

Transparencia Fiscal y Participación Ciudadana

El decreto que crea la Comisión de Gasto Público considera que «mejorar tanto la calidad como la información del gasto público constituye un desafío clave para la modernización del Estado», para lo cual se requieren políticas que permitan «avanzar en temas como la transparencia, el control y la rendición de cuentas, teniendo presente que el foco principal son los ciudadanos». Tal como plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la transparencia en la gestión pública contribuye a aumentar la percepción de probidad respecto de ella y la confianza institucional, que ha sufrido una baja significativa y sostenida durante la última década.⁵ Además de la transparencia, la inclusión efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es una de las condiciones necesarias para la consolidación de los sistemas democráticos.

El Fiscal Transparency Code del Fondo Monetario Internacional (FMI) muestra que Chile todavía tiene varias brechas en materia transparencia fiscal. Así, por ejemplo, cumple apenas la práctica básica acerca de la recomendación de publicar información de desempeño relacionada con el gasto público. Esta información es sumamente relevante para justificar la asignación de recursos públicos, medir su uso eficaz y, además, rendir cuentas frente a los contribuyentes sobre los resultados del gasto.

En materia de transparencia fiscal y participación pública durante el ciclo presupuestario, el Handbook del

4 Los 17 ODS contemplados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible fueron ratificados en septiembre de 2015 por Chile y otros 192 países.

5 Ver PNUD (2014). Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo y PNUD (2019). Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

FMI hace referencia a la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) y a la Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey, OBS) del International Budget Partnership (IBP). Según la última encuesta, el Open Budget Survey 2019, Chile sigue siendo deficitario en materia de transparencia y participación pública, con solo 55 de 100 puntos, lo que es una puntuación de transparencia limitada. Como se apreciará en el Capítulo 4, Chile está por sobre el promedio latinoamericano en transparencia fiscal, pero con un desempeño inferior a Brasil, Perú, Argentina y ha venido cayendo sucesivamente en los rankings desde 2010, pasando desde el número ocho (entre 91 países) al número 42 (entre 115 países) en 2019.

En la evaluación del OBS 2019, los espacios de participación ciudadana en las distintas etapas del ciclo presupuestario del gasto público constituyen sin duda el ámbito más débil en la calificación de Chile. No solo se posiciona en el lugar 67 entre los 117 países evaluados (con 9 puntos promedio de un máximo de 100), sino que además en el concierto latinoamericano está entre los seis países con más bajo puntaje.

Las débiles instancias de participación se presentan a lo largo de todas las etapas del ciclo presupuestario del gasto público, exceptuando la etapa de fiscalización, cuyo puntaje promedio es cercano al promedio de la región. Las brechas más importantes se visualizan en las etapas de formulación y ejecución del presupuesto: en ambos Chile obtuvo 0 puntos de 100, comparados con los 7 y 10 puntos que registraron en promedio los países de Latinoamérica. En la etapa de aprobación del Presupuesto, Chile sumó solo 8 puntos de 100, comparados con los 16 puntos que obtuvieron los países de Latinoamérica en promedio. Ello es una evidencia clara de que, aunque ya cuenta con audiencias públicas, el Congreso debería generar cambios sustantivos para mejorar su vínculo con la ciudadanía y aumentar la incidencia de la sociedad civil, específicamente en el ciclo presupuestario.

Lineamientos para una Reforma Presupuestaria

Frente a los desafíos planteados, la Comisión para la Transparencia, Calidad e Impacto del Gasto Público recomienda al Ministerio de Hacienda acordar los ejes de una reforma presupuestaria a implementarse dentro de los próximos años, abordando los desafíos estructurales en materia de (i) eficiencia y eficacia del gasto público, (ii) una mayor transparencia fiscal y (iii) participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario. Para ello espera que este informe proporcione al Ministerio de Hacienda —así como al Congreso— lineamientos que contribuyan a definir los objetivos y componentes de dicha reforma.

Muchas de las recomendaciones acá planteadas pueden concretarse en el actual marco normativo. No obstante, dado que Chile se encuentra *ad portas* de un proceso constituyente que redefinirá, entre otras cosas, el rol del Estado y la forma en que se distribuye el poder entre el Ejecutivo y el Congreso, se abre una oportunidad para poner en el centro de la discusión la necesidad de avanzar de manera decidida, en concretar los cambios necesarios para garantizar una mayor eficacia y transparencia del gasto público, así como un mayor involucramiento de la ciudadanía en materia fiscal.

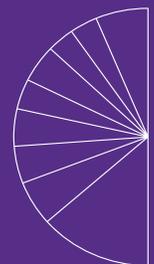
Establecer una institucionalidad encargada de velar por un gasto público más transparente, eficiente y con más participación ciudadana

Las labores de los actuales integrantes de esta Comisión concluyen el 11 de febrero 2021, razón por la cual se considera recomendable que el Ministerio de Hacienda institucionalice las funciones asignadas a esta Comisión, o defina que una entidad autónoma ya existente asuma el rol de realizar recomendaciones en materia de transparencia, eficiencia y participación fiscal, de forma permanente.

3

Eficacia y Eficiencia del Gasto Público

Páginas 26 — 48





3.1 Introducción

Los desafíos en materia de eficacia y eficiencia del gasto público no son solamente de orden normativo. También están en relación con su aplicabilidad cotidiana por parte de la administración. De hecho, en la actualidad existen distintos cuerpos normativos que hacen mención expresa y con carácter imperativo a la exigencia de que la gestión estatal desarrolle un actuar eficiente, eficaz y responsable. Destaca el principio de «servicialidad del Estado y promoción del bien común» (artículo 1° de la Constitución Política de la República), y un reconocimiento expreso en materia de eficiencia, con un amplio marco normativo (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley de Administración Financiera, Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República y Estatuto Administrativo).⁶

Sin embargo, en la práctica es posible observar que estas exigencias no siempre tienen un correlato fáctico concreto o gozan de un cumplimiento efectivo, riguroso y sistémico. Por ejemplo, la Ley de Administración Financiera del Estado indica que las clasificaciones presupuestarias utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local. No obstante, lo cierto es que hoy no existe un sistema de seguimiento al desempeño del gasto público que, como tal, haya sido acordado entre el Ejecutivo y el Congreso. Más aún, se puede observar que la Ley de Presupuestos no presenta en forma explícita los objetivos sobre los cuales se construye.

Para medir la eficacia de la gestión pública, sus objetivos finales —a nivel de resultados— deben ser explícitos, relevantes y claros; y los gastos respecti-

vos, ordenarse de acuerdo con ellos. Una adecuada medición debería permitir analizar el cumplimiento de esos objetivos conforme a los instrumentos y recursos destinados a lograrlos, cuestión que en el actual marco no es posible ya que el Gobierno Central no maneja los modelos, ni los sistemas adecuados e integrados, para contar con los necesarios registros de datos de calidad, a nivel sistémico.

Asimismo, un aspecto tan central de la evaluación del gasto como es su pertinencia prácticamente no encuentra un correlato explícito en el marco normativo vigente. De esta manera, incluso asumiendo que se explicitan y transparentan los objetivos finales de la gestión pública, tampoco existen procesos que faciliten el debate sobre la priorización de estos objetivos, en el corto, mediano y largo plazo.

Más allá de ello, la administración pública ha ido desarrollando algunas prácticas de gestión presupuestaria que no incentivan necesariamente la eficiencia del gasto. Por ejemplo, el gasto tardío y abultado al final del ejercicio presupuestario —con riesgos en materia de ineficiencia y calidad— no solo es el resultado del ciclo natural de un año presupuestario, sino que también se relaciona con incentivos aún insuficientes para el ahorro del gasto público.

El presente capítulo analiza los principales desafíos para que la información de desempeño sobre el gasto público pueda efectivamente ser considerada en el debate de la Ley de Presupuestos (3.1) y entrega un diagnóstico sobre algunos de los desafíos más relevantes del sistema de medición de desempeño del gasto público (3.2).

⁶ Para mayor detalle ver el Anexo N° V, que contiene un detalle del compendio normativo al respecto.

3.2 El debate de la Ley de Presupuesto



El gasto del Gobierno Central es la expresión financiera de las políticas públicas priorizadas por el erario nacional. El proceso para su aprobación en el Congreso es clave, porque durante este período se deberían facilitar asignaciones y reasignaciones según evidencia y necesidades ciudadanas.

Descripción del proceso del debate presupuestario.

El proyecto de Ley de Presupuestos ingresa al Congreso Nacional a través de la Cámara de Diputados y Diputadas.⁷ A diferencia de las restantes iniciativas legales, está sometido a un procedimiento especial de tramitación, por lo que se deriva a la comisión especial Mixta de Presupuestos, integrada por 13 diputados (as) y 13 senadores (as), debiendo en cualquier caso formar parte de ella los y las integrantes de las respectivas comisiones de Hacienda. La Comisión

Especial Mixta de Presupuestos es presidida por un senador o senadora elegida entre sus miembros, correspondiéndole por regla general al presidente o la presidenta de la Comisión de Hacienda del Senado.⁸ El reglamento del Senado indica en su artículo 207 que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará en su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto. Actualmente hay cinco subcomisiones (Cuadro 2).

Desde el punto de vista procedimental, el análisis del Presupuesto se inicia con las exposiciones que efectúan el ministro de Hacienda y el director de Presupuestos sobre el Estado de la Hacienda Pública y el Informe de Finanzas Públicas, respectivamente. Luego se procede al análisis pormenorizado de las par-

Cuadro 2 > Partidas que se discuten en las subcomisiones de la Comisión Especial

1ra Subcomisión:	2da Subcomisión:	3era Subcomisión:	4ta Subcomisión:	5ta Subcomisión:
07 Min. Economía	01 Presidencia	03 Poder Judicial	02 Congreso	12 Min. Obras Públicas
08 Min. Hacienda	04 Contraloría	06 Min. RREE	05 Min. Interior	13 Min. Agricultura
21 Min. Desarrollo	11 Min. Defensa	10 Min. Justicia	09 Min. Educación	17 Min. Minería
27 Min. Mujer	20 Min. Segegob	15 Min. Trabajo	14 Min. B. Nacionales	19 Min. Transporte
50 Tesoro Público	22 Min. SegPres	16 Min. Salud	18 MINVU	24 Min. Energía
	25 Min. Medio Ambiente	23 Min. Público	28 Servel	
	26 Min. Deportes		29 Min. Culturas	
			30 Min. Ciencia	

Fuente: Dipres, a petición de la Comisión de Gasto Público.

⁷ Ver inciso segundo, artículo 65 de la Constitución Política de la República.

⁸ Ver artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en relación con los artículos 207 del Reglamento del Senado y 175 del Reglamento de la Cámara.

tidas por las subcomisiones parlamentarias, las que escuchan a representantes del Ejecutivo y de otras instituciones, pudiendo en esta instancia presentarse indicaciones y solicitudes de votación separada.⁹ Cada subcomisión debe emitir un informe relativo a cada partida, donde se explicitan las eventuales modificaciones que propone a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Esta última instancia analiza nuevamente cada una de las partidas y el articulado del proyecto; puede pronunciarse sobre las indicaciones y solicitudes de votación separada, procediendo luego a votar el texto restante de la partida que no haya sido objeto de enmiendas. Esta es la instancia por excelencia para las negociaciones entre el Ejecutivo y los parlamentarios, ya sea a través de indicaciones o de los protocolos que acompañan a la Ley de Presupuestos.¹⁰

Despachado el proyecto por la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, su informe —que debe identificar de manera separada los gastos fijos de los demás que consulte la Ley de Presupuestos— es remitido a la sala de la Cámara de Diputados y Diputadas, donde se procede a su votación primero en general;¹¹ es decir, aprobar o rechazar la totalidad del proyecto considerando sus ideas fundamentales, para luego analizar las enmiendas o cambios a cada una de las partidas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 177 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas.

Despachado por la Cámara, el proyecto es conocido por el Senado, donde nuevamente es votado en gene-

ral y luego en particular, ocasión en que se pronuncia sobre las indicaciones y solicitudes de votación separada formuladas por los senadores y senadores.¹²

Agotado este trámite, el proyecto vuelve a la cámara de origen para que se pronuncie —en su tercer trámite constitucional— sobre las enmiendas incorporadas por el Senado. De aprobarse estas, el proyecto es despachado. En caso contrario se procede a formar una Comisión Mixta, en los términos del artículo 71 de la Constitución Política de la República, para que resuelva las divergencias entre ambas cámaras, propuesta que debe ser aprobada por la sala de cada una de ellas. Despachado el proyecto, asiste al Presidente de la República, al igual que en cualquier iniciativa legislativa, la posibilidad de promulgarlo o de formularle observaciones, siguiendo en este último caso la tramitación propia de cualquier veto,¹³ con la salvedad de que la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada.¹⁴

Los principales diagnósticos sobre el debate del proyecto de Ley de Presupuestos frente a su desafío de facilitar la priorización de los recursos públicos, así como la consideración de su eficiencia, eficacia y pertinencia, se detallan a continuación.

(i) El proceso actual dificulta desarrollar un debate sobre la priorización de los recursos. El proceso de debate presupuestario en Chile no parte con la aprobación general del monto total de la Ley de Presupuestos, para luego debatir cómo este monto se distribuye entre áreas de gasto que son prioritarias, o entre las partidas y programas presupuestarios. De esta mane-

9 Los parlamentarios están imposibilitados de presentar indicaciones que importen nuevos gastos, pudiendo sólo reducir los propuestos por el Ejecutivo en la medida que no estén establecidos por leyes permanentes (inciso segundo del artículo 67 de la Constitución Política de la República en relación con el artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas).

10 Ver Villarroel, A. (2012). El Protocolo de Acuerdos de la Ley de Presupuestos del sector público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° XXXVIII (617-657).

11 La aprobación general del proyecto de Ley de Presupuestos importa por sí sola la aprobación de todos los gastos fijos, entendiéndose por tales los que deben su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes (inciso primero, artículo 181, Reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas).

12 Ver artículo 211 del Reglamento del Senado.

13 Ver artículos 72 y 73 de la Constitución Política de la República en relación con los artículos 187 y 188 del Reglamento del Senado y 168 a 173 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas.

14 Ver artículo 36 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

ra, no facilita la discusión sobre cómo se distribuyen los recursos según los grandes objetivos del Presupuesto, ni sobre la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales adoptadas.

Actualmente, las respectivas subcomisiones estudian las diversas partidas del proyecto de Ley de Presupuestos efectuando un análisis segmentado, que aborda cada programa presupuestario sin una visión agregada que permita identificar las interrelaciones o los objetivos e impactos de carácter más global y estratégico. De esta manera, el debate presupuestario no facilita que se discuta sobre la priorización de los recursos o sobre la complementariedad entre capítulos o programas.

Para facilitar un debate sobre la priorización de los recursos, se requiere idealmente de la aprobación previa de la suma total del presupuesto. La experiencia comparada muestra una serie de países de la OCDE que efectivamente aprueban primero la suma total, antes de comenzar un debate más detallado (Cuadro 3).

Cuadro 3 > Formas de aprobar los gastos presupuestarios por país

La legislatura vota primero las asignaciones específicas	La legislatura vota primero el monto total del proyecto del Presupuesto
Australia, Austria, Bélgica, Chile, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Suiza, Turquía, Inglaterra.	Canadá, República Checa, Francia, Hungría, Israel, México, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovenia, España, Suecia, Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia, según datos [OCDE](https://www.oecd.org/).¹⁵

El hecho de aprobar primero el gasto total no significa que el Gobierno pierda la iniciativa en materia fiscal o que el Congreso pueda incrementar el gasto acordado. De hecho, todos los países que primero aprueban el monto total de la Ley de Presupuestos tienen radicada en el Ejecutivo la iniciativa en materias de gasto público.

(ii) Asimetría en el debate presupuestario a nivel institucional. El debate presupuestario es un proceso que se caracteriza por una marcada asimetría entre los actores que participan. Por un lado, está el Ejecutivo con una institucionalidad relevante liderada por la Dirección de Presupuestos (Dipres) que, según el caso, es acompañada por funcionarios de un ministerio sectorial. Por el otro, el Congreso entra a la discusión sin la capacidad técnica y profesional necesaria para procesar la información que recibe del Ejecutivo, ni menos para evaluar y verificar si los supuestos sobre los que se construye ese presupuesto son los correctos.¹⁶ Como tercer actor, vale mencionar a la sociedad civil y sus organizaciones, que pueden verse afectadas tanto por la mencionada asimetría, como por escasos espacios de participación en el proceso presupuestario (Capítulo 4.4).

La Encuesta internacional de Presupuesto Abierto 2019 (OBS, por sus siglas en inglés¹⁷) destaca que Chile en materia de supervisión presupuestaria desde el Congreso obtiene tan solo 50 puntos de 100; mientras que Brasil, Perú, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana lo superan ampliamente (Figura 1).¹⁸ Los datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto confirman que el Congreso chileno no logra controlar y supervisar el proceso presupuestario de forma adecuada.

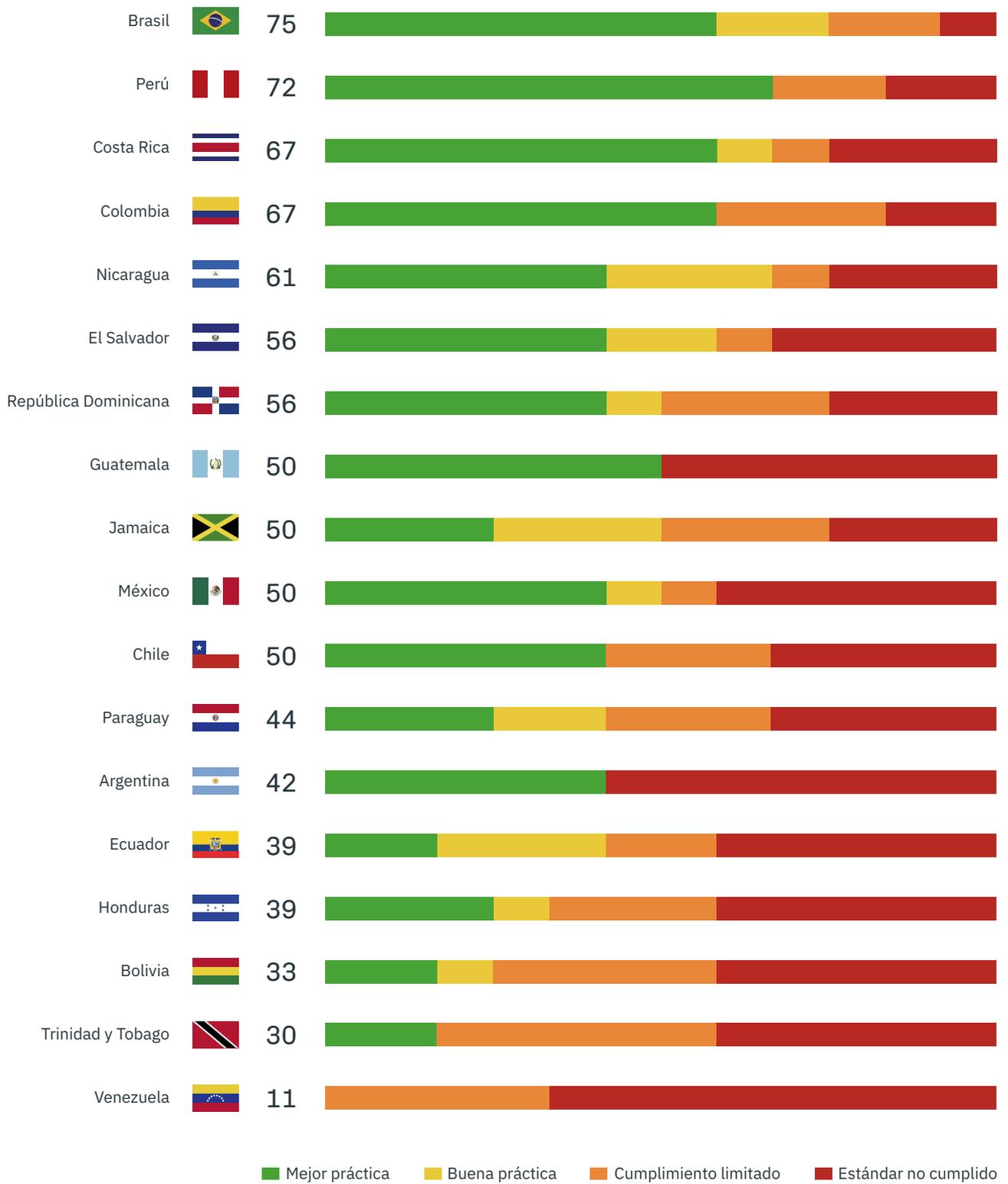
15 https://qdd.oecd.org/data/GOV_BUDGET/.63

16 Ver también: https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/unidad_de_analisis_presupuestario_para_el_congreso.pdf; https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/los_efectos_del_control_del_presupuesto_de_la_nacion_del_congreso.pdf, y <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2016/07/80.pdf>,

17 Ver la Encuesta de Presupuesto Abierto, del International Budget Partnership en: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-chile-2019-es.pdf> Mayores detalles en el Capítulo 4.

18 <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

Figura 1 > Supervisión desde el Congreso en materia presupuestaria (2019)



Fuente: Open Budget Survey.

Por cierto, la asimetría entre el Ejecutivo y el Congreso también se extiende a la tramitación de otros proyectos de ley que involucran gasto fiscal. En efecto, «más allá de la tecnología que le falta al Congreso para analizar los datos, ante todo necesita una oficina de análisis presupuestario que tenga capacidad para no solo analizar lo que el Ejecutivo envía al Congreso, sino también para desarrollar análisis y proyecciones propios, y exigir mayor y mejor información al Ejecutivo en relación con la Ley de Presupuestos o sobre cualquier otro proyecto con impacto financiero».¹⁹

Si bien el Congreso de Chile ya cuenta con la Oficina de Asesoría Presupuestaria a nivel bicameral, tal como lo indica el artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ésta todavía no tiene los recursos, equipos técnicos, autonomía suficiente, ni acceso oportuno a toda la información requerida para verificar los cálculos presupuestarios e informes técnicos presentados por el Ejecutivo.²⁰⁻²¹

(iii) Falta de adecuados niveles de transparencia fiscal durante el proceso de debate presupuestario. La citada Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 clasifica a Chile como un país que no entrega suficiente información para respaldar un debate informado sobre el presupuesto. Más allá de fallas en la entrega de cierta información que enumera la Encuesta —y que se abordan con mayor detalle en el Capítulo 4—, desta-

ca también que en Chile el Ejecutivo suele entregarle al Congreso solo la información fiscal que considera adecuada. En este sentido, a las estadísticas fiscales actuales les falta agregar la mirada de los usuarios de los datos. De esta manera, múltiples informes y datos fiscales entregan información que desde un punto de vista del Congreso u otros usuarios no necesariamente son tan útiles ni lo suficientemente exhaustivos y claros, como deberían y podrían ser.

(iv) Relación entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso. Un desafío estructural acerca del rol del Congreso en materia presupuestaria dice relación con la tramitación de cualquier proyecto de ley con una magnitud importante de recursos fiscales comprometidos. En estos casos, la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y el ministerio sectorial correspondiente ceden cierto liderazgo al Ministerio de Hacienda²², con el riesgo de que este se enfrente a negociaciones directas y fragmentadas con parlamentarios, generando miradas parciales. En este sentido, las reformas al sistema presupuestario deberían orientarse a reducir los incentivos de negociaciones fragmentadas, para así fortalecer el rol del Ministerio de Hacienda en promover una mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario, teniendo ante todo una mirada integral a nivel país.

19 https://observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/El_rol_del_Congreso_en_la_calidad_del_gasto_publico.

20 El carácter bicameral de la unidad de asesoría presupuestaria se logró por un Protocolo de Acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda, firmado el 07-11-2017, facilitado por la sociedad civil (Observatorio del Gasto Fiscal, Espacio Público, Chile Transparente y Ciudadano Inteligente).

21 Como consecuencia, también en la práctica se puede observar un rol reducido del Congreso en materia presupuestaria. De hecho, datos de los debates presupuestarios históricos (2013-2019) muestran que en el Congreso solo se modifican tangencialmente los montos de los programas contenidos en la propuesta de Ley de Presupuestos. En promedio, las modificaciones equivalen a 0,6% sobre los presupuestos totales, según un estudio del Observatorio Fiscal que se encuentra en el siguiente link: https://observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/Proyecto_de_Ley_de_Presupuestos_2020

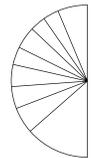
22 El mandato legal en lo que se refiere a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional corresponde a la Segpres por aplicación del artículo 2°, letra a) de la Ley N° 18.993.

(v) Falta de consensos entre Hacienda y el Congreso.

A inicios de 2020 se suscribió un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso, para avanzar hacia una agenda conjunta que potencie la transparencia, eficacia y calidad del gasto público. No obstante, este acuerdo ha contado con escasa implementación. Lo anterior podría entenderse como una consecuencia

del cambio de prioridades en 2020 debido a la pandemia. No obstante, en especial por la actual crisis sanitaria y económica es relevante construir una mayor capacidad de acuerdos entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso, para avanzar de forma más consensuada y decidida en convenir los diversos lineamientos para una reforma presupuestaria.²³

3.3 El sistema de medición de desempeño del gasto público en Chile



En abril de 2019, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el estudio *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, que resume las últimas tendencias en materia presupuestaria, incluyendo aspectos de gobernanza, gestión de datos y mediciones de desempeño del gasto público.

Respecto de Chile²⁴, el estudio valora que el sistema presupuestario haya permitido alcanzar resultados destacables en términos de sostenibilidad fiscal, crecimiento económico y reducción de la extrema pobreza. La data²⁵ publicada indica que el país tiene un *Performance Informed Budget* (Figura 7.7 del informe citado). Según la propia descripción de la OCDE, países con este tipo de gestión presupuestaria incluyen métricas de desempeño en su Ley de Presupuestos y

estructuran (adaptan) su gasto acorde a programas. Al mismo tiempo, el informe destaca que Chile cuenta con un sistema robusto de control y evaluación —que provee gran cantidad de información sobre el desempeño— y que tiene objetivos amplios, con fuerte énfasis en cómo establecer mejoras en las políticas públicas, en los procesos y en la gestión.

Sin embargo, este sistema de evaluación —como señala el propio informe de la OCDE—, no está integrado al sistema de planificación o proceso presupuestario y, en este sentido, el sistema presupuestario de Chile podría considerarse más bien como un sistema con *Presentational Performance Budgeting*, usando la clasificación de la OCDE.

En esta línea, el estudio *Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile* (Silva,

23 El texto señala que el Congreso y el Ministerio de Hacienda acordaron: «a) Participar en la definición de una agenda de modernización del sistema presupuestario y de la calidad y eficiencia del gasto público, propendiendo a la priorización y estructuración presupuestaria en función de objetivos claros, pertinentes y evaluables, teniendo siempre como foco a la ciudadanía, en tanto beneficiario del gasto público y actor llamado a tener un rol participativo. b) Realizar las acciones y planes necesarios para facilitar el acceso a la información de manera más completa, pertinente, oportuna y comprensible para fortalecer la gestión y rendición de cuentas del sector público de cara a la ciudadanía y los distintos actores de la sociedad civil. c) Apoyar en la realización de un diagnóstico del proceso presupuestario en Chile, incluyendo sus cuatro etapas fundamentales: formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación; las atribuciones que las leyes asignan a los principales actores institucionales que intervienen en cada una de ellas y los procesos asociados a cada una de las etapas, proponiendo las acciones necesarias para una mejora continua. d) Potenciar, con la aprobación de medidas administrativas o de carácter legal, las diversas instancias institucionales que intervienen en el proceso presupuestario para el establecimiento de medidas y acciones que permitan evaluar la calidad del gasto público, el impacto de las políticas públicas y de los diferentes programas, su eficacia a fin de garantizar un mejor y más adecuado uso de los recursos públicos».

24 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-chile.pdf>

25 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en#page1

Rodríguez, Valdés, Irrarázaval y Larrañaga, 2020)²⁶ destaca que el monitoreo y evaluación presupuestaria de Chile ha fallado justo en consolidarse como un verdadero sistema, vinculado entre sí, y conectado con el proceso presupuestario, «lo que se contrapone con desarrollar un conjunto de iniciativas dispersas». De hecho, actualmente es posible observar que las principales herramientas de evaluación y monitoreo —(i) el monitoreo de la oferta programática; (ii) la evaluación de programas públicos; (iii) la evaluación de desempeño de los funcionarios y servicios Públicos (PMG) y (iv) los reportes a partir de las glosas presupuestarias— operan con insuficiente coordinación. Asimismo, se puede constatar que, en particular, la oferta de programas públicos —como unidad principal para el monitoreo y las evaluaciones de resultados— no tiene un vínculo suficientemente explícito con la estructura de la Ley de Presupuestos.

Adicionalmente a los desafíos relacionados con la integración destaca la necesidad de optimizar y potenciar varios de los respectivos instrumentos y mejorar la información que levantan. Por ejemplo, a nivel de la información de desempeño, en su *Fiscal Transparency Handbook*²⁷ el FMI enfatiza como buena práctica que los gobiernos presenten información sobre los productos y resultados en cada área de política principal, relacionada con la estructura presupuestaria y el gasto, lo que Chile no cumple íntegramente. Es cierto que, durante el debate presupuestario en el Congreso, las subcomisiones que analizan las distintas partidas reciben información proveniente de las definiciones y productos estratégicos, con sus indicadores de desempeño; no obstante, esta información presenta una serie de desafíos estructurales acerca de la calidad de los indicadores que se levantan (Capítulo 3.3.1), carece de una adecuada vinculación con la estructura de la Ley de Presupuestos y constituye un sistema paralelo al de medición de desempeño

de los programas públicos (Capítulos 3.3.2 y 3.3.3). Por último, el presente capítulo analiza también las glosas de la Ley de Presupuestos, como herramienta que levanta información complementaria sobre el desempeño del respectivo gasto público (Capítulo 3.3.4.).

3.3.1. Monitoreo de desempeño a través del PMG

En 1998, mediante la Ley N° 19.553, se implementó una reforma de modernización de la gestión pública que persiguió alinear los incentivos de los funcionarios públicos con los mandatos y funciones de los órganos de la administración, mediante los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG). Estos establecieron el pago de un incentivo pecuniario que se recibe en la medida que se cumplan determinados objetivos comprometidos anualmente y está compuesto por incentivos a nivel de Servicio Público (PMG), de equipos de trabajo (convenios de desempeño colectivo, CDC) y a nivel individual en algunos casos (convenios de desempeño individual). A pesar de los avances en la organización de los servicios públicos que generó la implementación de los PMG, las evaluaciones realizadas al funcionamiento de este sistema han develado falencias en su operación que limitan su efectividad. Los principales diagnósticos se detallan a continuación:

i. Falta de incentivos para ser más eficientes desde los servicios públicos. Para 2020, el Ejecutivo fijó un programa marco para los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)²⁸ de los servicios, que incluye indicadores de desempeño relacionados con la eficiencia institucional. Entre otras cosas, pide medir la ejecución íntegra de los gastos presupuestados para bienes y servicios de consumo y para la adquisición de activos no financieros. Al mismo tiempo, propone medir la ejecución de los gastos en diciembre, respecto del gasto total ejecutado.

26 https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2020/04/Paper-N%C2%BA-120_VF.pdf

27 https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf?redirect=true

28 http://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-163158_doc_pdf1.pdf

Con la incorporación en el PMG de mediciones relacionadas con la ejecución excesiva de gasto en diciembre, la Dipres ha dado pasos positivos para desincentivar la ejecución excesiva de gasto a fines de año, y así disminuir el riesgo de ejecutar gasto público de forma apurada, con el solo fin de cumplir el presupuesto. No obstante, la Dipres también sigue premiando la ejecución íntegra del gasto. Se entiende la necesidad de que el gasto público se ejecute en un año determinado, pero en la actualidad faltan mecanismos explícitos que incentiven el ahorro según objetivos. Por ejemplo, cuando un servicio ya haya cumplido sus objetivos antes de fin de año, será deseable tomar una decisión explícita: (i) si es preferible que el respectivo servicio siga ejecutando su gasto, aunque haya cumplido con los resultados esperados, aumentando entonces el cumplimiento de sus objetivos, o (ii) si es preferible que el remanente de recursos del respectivo servicio se transfiera a otros servicios. En este último caso, falta establecer incentivos explícitos y positivos para alinear a los servicios con el objetivo de cumplir sus metas con el menor gasto posible. Contrario a ello, la Dipres ha contribuido históricamente a «castigar» el ahorro (subejecución) con un menor presupuesto al año siguiente.

ii. Desvinculación con la Ley de Presupuestos. La definición de los productos estratégicos a los que se asocia el PMG no tiene una vinculación robusta con la estructura presupuestaria, ni con su ejecución, generando sistemas paralelos —presupuestario y de indicadores— cuyo potencial de sinergia está desaprovechado. Igualmente, en muchos casos se mantienen indicadores presupuestarios de ejecución simple, que tienden a distorsionar los gastos a finales de cada año, desincentivando potenciales eficiencias.

iii. Indicadores poco útiles, sujetos al *gaming*. Se ha constatado la utilización de indicadores excesivamente formalistas; un bajo nivel de involucramiento de las autoridades superiores de las instituciones con el funcionamiento del esquema; y la existencia de fuertes incentivos en las instituciones públicas para establecer estratégicamente indicadores menos relevantes y con bajo riesgo de incumplimiento.²⁹ Esta conducta estratégica o *gaming* surge a partir de la magnitud del incentivo que en promedio representa 15,6% de la remuneración —pero en algunos casos supera el 30%—, como indica el estudio de 2016 sobre los Incentivos Institucionales del Sector Público, encargado por la Dipres al Centro Sistemas Públicos (CSP). Así, ha resultado casi imposible privar a los funcionarios de una parte tan significativa de su remuneración y, por lo tanto, el sistema de evaluación del desempeño ha tendido a trabajar con indicadores con muy bajo riesgo de incumplimiento. En consecuencia, el funcionamiento del sistema PMG se traduce muchas veces en establecer una gran cantidad de indicadores intermedios o de procesos que poco aportan a la gestión y muchas veces la distorsionan, además de sobredimensionar el esfuerzo desplegado en control de gestión, sin que necesariamente se relacione con mejoras en la calidad de la función pública.

Además, hay una cierta dispersión de indicadores vinculados a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), sin que exista claridad sobre los criterios utilizados para determinar cuáles de los indicadores provenientes de los productos estratégicos, asociados al Formulario H, son parte de los indicadores vinculados al PMG de una determinada institución.³⁰

29 Ver *Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público*, del Centro Sistemas Públicos (CSP), encargado por la Dipres): http://www.DIPRES.cl/598/articles-163149_doc_pdf.pdf

30 Ver el Formulario H de la Dipres (2019), en http://www.DIPRES.gob.cl/597/articles-210692_doc_pdf.pdf así como los compromisos de la Dipres, en el marco del PMG (2019) en: http://www.DIPRES.gob.cl/597/articles-196814_doc_pdf.pdf y el informe de cumplimiento de los indicadores del PMG en https://www.DIPRES.gob.cl/597/articles-205566_doc_pdf.pdf

3.3.2. Monitoreo de la oferta programática

Desde 2012 la Dirección de Presupuestos comparte con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia la responsabilidad de monitorear la oferta de programas públicos, herramienta complementaria al sistema de evaluaciones *ex post*. Mientras que estas últimas analizan en mayor profundidad la oferta programática, con foco en pocas evaluaciones, el monitoreo busca proveer información valiosa a través de indicadores anuales que cubren la totalidad de la oferta programática.³¹

Como objetivo del monitoreo de la oferta programática, la Dipres indica:

“...identificar hallazgos y proveer información sobre la gestión y el desempeño de la oferta programática ejecutada durante el año fiscal anterior, registrándose datos sobre la población efectivamente beneficiada, los bienes y servicios provistos, el gasto ejecutado por bien o servicio, por beneficiario, y los resultados alcanzados, entre otros. Es un proceso anual (...) y su objetivo principal es sistematizar y aportar información relevante y oportuna al Proceso de Formulación Presupuestaria, contribuyendo a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y actuando como un importante insumo para fortalecer la complementariedad de los programas y los recursos que llegan a las personas.

Se valora que la Dipres haya realizado, a lo largo de los últimos años, esfuerzos relevantes para ir identificando más programas públicos –dentro del gasto corriente–, entendiéndolos como unidades que abarcan

un conjunto de actividades públicas, que tienen un conjunto acotado de objetivos en común. Estos programas públicos existen en paralelo a los programas presupuestarios; es decir, los programas que según el Decreto 854³² son parte central de la división presupuestaria de los capítulos relacionados a «funciones u objetivos específicos». Mientras que los programas de la Ley de Presupuestos carecen —a nivel sistémico— de objetivos explícitos, metas y medición de resultados, y no cuentan con un marco metodológico y explícito para su formulación, los programas públicos disponen en su mayoría de objetivos específicos y métricas que permiten evaluar y monitorear su desempeño.

Durante 2020 el monitoreo programático constituyó un elemento central de la «Agenda de Mejor Gasto Público» del Ministerio de Hacienda.³³ Implicó una revisión exhaustiva e inédita de todos los programas públicos, sociales y no sociales, con el objetivo de generar insumos para el proceso presupuestario, con foco en la eficacia (los programas deben resolver los problemas que motivaron su implementación), la eficiencia (el objetivo debe lograrse al mínimo costo) y la focalización (llegar primero a quienes más lo necesitan). Dicho proceso fue llevado a cabo a través de una mesa técnica entre el Ministerio de Hacienda, la Dipres y la Subsecretaría de Evaluación Social.

Un objetivo central del monitoreo de la oferta programática en 2020 fue entender las interacciones existentes entre los programas, así como identificar los potenciales espacios de mejora y coordinación de dicha oferta desde el nivel central. Para ello se elaboró un sistema de clasificación de todos los programas e iniciativas según «dimensiones»; es decir, ámbitos de acción sectorial, así como «problemas principales» y «problemas específicos» que están siendo abordados por la oferta programática del país. Este trabajo

31 Entre 1997 y 2020 se hicieron entre 16 y 45 evaluaciones anuales, ver detalles en el Capítulo 3.3.3.

32 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=233184>

33 https://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-207103_A_Proceso_2019.pdf

estratégico fue realizado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).³⁴⁻³⁵ Se identificaron 10 dimensiones, 46 problemas principales y 170 problemas específicos que están siendo abordados por la oferta programática del país, considerando que cada programa aborda exclusivamente un problema principal y un problema específico. También se identificaron 35 grupos de beneficiarios de la oferta programática.

Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia informó³⁶ que «las dimensiones y problemas identificados (...) corresponden a una primera versión de este análisis, a partir del cual se está desarrollando un procedimiento de actualización y validación periódica».

A continuación, se enumeran los principales diagnósticos acerca del monitoreo de los programas públicos.

(i) Creación de un sistema de clasificación para la totalidad de la oferta programática. Destaca de forma positiva que la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia hayan creado una propuesta de matriz común para ordenar la oferta programática. Gestionar un sistema unificado para la clasificación de programas públicos sociales y no sociales debajo de un conjunto de dimensiones y problemas prioritarios permite, potencialmente:

a. Realizar un análisis integrado de la oferta programática, como insumo para orientar la toma de decisiones, y optimizar la pertinencia, eficacia y eficiencia de los recursos públicos. En específico,

puede permitir identificar programas o iniciativas no relacionadas con problemas principales, o problemas que no tienen o tienen pocos programas asociados.

- b. Aportar a romper la lógica de silos y avanzar hacia una gestión pública orientada a la resolución de problemas.
- c. Disminuir el riesgo de discrecionalidades en la creación de programas, al mostrar cómo compiten dentro de un mapa común, orientado a resolver problemas para la ciudadanía.
- d. Identificar programas que comparten el mismo problema o la misma población (o ambos), para así analizar duplicidades del gasto e impulsar una posible fusión, integración o articulación de los programas.
- e. Rendir cuentas de forma más clara sobre el uso de los recursos públicos en programas públicos.
- f. Avanzar en crear y consensuar objetivos a nivel país para las dimensiones y problemas identificados como prioritarios.³⁷

(ii) Definición estratégica acerca de la clasificación de los programas públicos. Todavía no está resuelto, en un nivel más bien estratégico, tomar la decisión explícita de ordenar y estructurar la oferta de programas públicos según «dimensiones», «problemas» y «subproblemas». Clasificar los programas públicos sociales y no sociales en su conjunto constituye un

34 Ver Anexos II y III del presente informe

35 Tal como indica el MDSF en su *Informe de Desarrollo Social 2020*, la propuesta del conjunto de problemas fue elaborada junto con el PNUD y se basó en la revisión de los siguientes documentos para la definición de las categorías:

1. El Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés), que presenta un breve diagnóstico de la situación económica, social y medioambiental de Chile desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas (SNU).
2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), que consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad.
3. El Informe Nacional Voluntario que da cuenta del progreso del país en estos aspectos.
4. El Programa de Gobierno 2018-2022.
5. Las Definiciones Estratégicas Institucionales (Formulario A-1); y las distintas políticas nacionales que orientan el diseño e implementación de planes y programas públicos.

36 http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2020.pdf

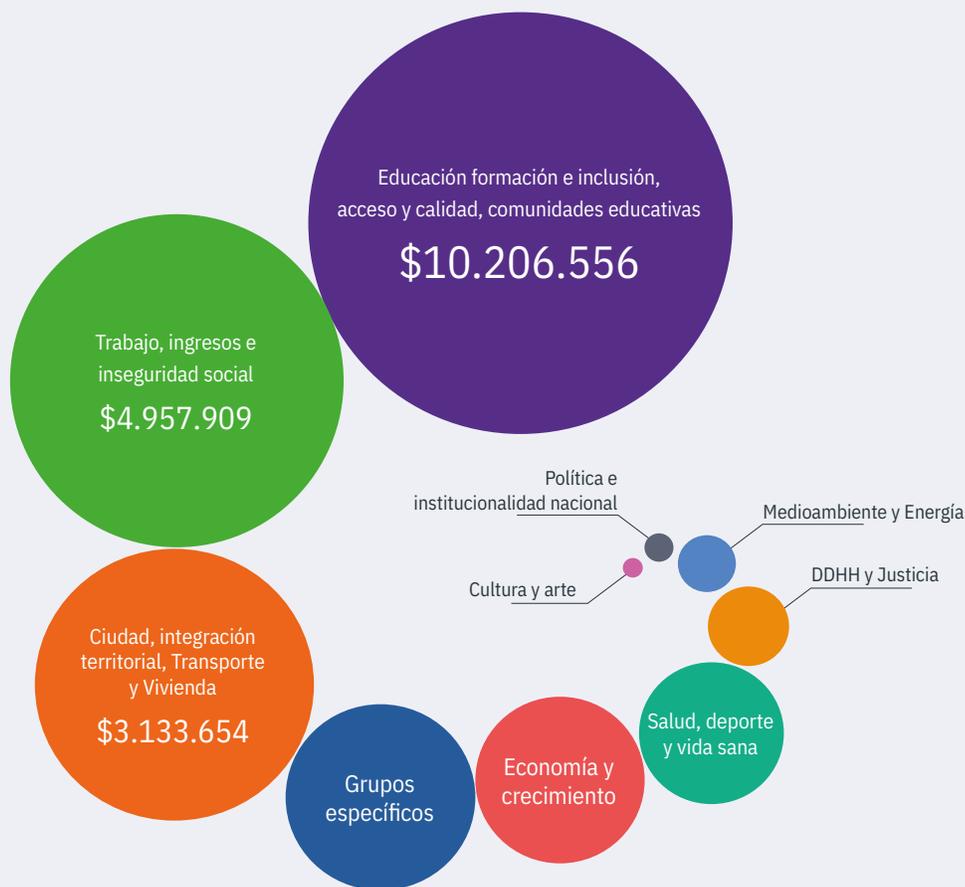
37 En la actualidad, Chile no cuenta con un plan de desarrollo estratégico que enumere los desafíos más importantes para el país, con metas a nivel sistémico y un horizonte de largo plazo.

Recuadro 1: Gasto público en programas públicos 2019

Según los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda, en 2019 el Estado gastó \$ 23.104.708 millones en Programas Sociales y No Sociales, lo que representa 47% del Gasto del Gobierno Central Presupuestario (\$ 48.663.497 millones).

La Figura 2 muestra que los principales programas se centraron en el ámbito de «educación» (44% del monto total registrado en programas públicos en 2019), seguido por «trabajo, ingresos e inseguridad social» (21% del monto total en programas públicos en 2019) y «ciudad, integración territorial, transporte y vivienda» (14% del monto total en programas públicos en 2019). Los programas del ámbito «salud, deporte y vida sana» solo reflejaron 5% de los montos registrados en programas públicos.

Figura 2 > Ejecución del gasto en programas públicos según dimensiones 2019 (en MM\$)



Fuente: Elaboración propia, basada en Data del Ministerio de Hacienda.

En el Anexo I se presenta el detalle de los montos ejecutados en 2019 en programas, ordenados según los principales problemas y subproblemas que abordaron y clasificados según cada una de las 10 dimensiones.

1

2

3

4

5

6

ejercicio muy valioso, pero falta deliberar si el sistema de clasificación más adecuado ha de basarse en estas tres categorías o si pueda anclarse mejor a herramientas ya existentes, como la Clasificación Funcional del Gasto, cuya ventaja es que cuenta con una estandarización que permite comparaciones internacionales en materia gasto público asociado.³⁸

La propuesta de dimensiones, problemas y subproblemas fueron elaboradas durante 2020 por expertos al interior del Poder Ejecutivo. Dado que esta metodología no es aún una propuesta oficial ni ha sido analizada con los distintos actores, se abre la oportunidad de acordar en el futuro un sistema de clasificación oficial de los programas públicos, con una metodología explícita.³⁹

(iii) Ausencia de objetivos a nivel país, más allá de cada unidad o programa público que se monitorea.

La actual oferta programática es indudablemente resultado de un conjunto histórico de leyes y programas que reflejan, entre otros aspectos, el desarrollo de la sociedad chilena e, implícitamente, las prioridades de distintos momentos, así como las intenciones de aportar al bienestar de la población. No obstante, cabe destacar que la ausencia de objetivos explícitos a nivel país también implica que los programas públicos actualmente no se evalúan a la luz de esos grandes objetivos finales que el país aspira a satisfacer.

(iv) Calidad de la información sobre la oferta programática. Como muestra la Figura 2, el gasto directo en programas públicos –sin contabilización del gasto administrativo– representa 47% del gasto del Gobierno Central Presupuestario. Asimismo, los programas de «salud, deporte y vida sana» solo reciben 5% de los montos registrados en programas públicos. En otras palabras, hay una cierta distorsión al presentar

los resultados del monitoreo del gasto en programas públicos, dado que esta valiosa herramienta todavía no refleja adecuadamente las proporciones del gasto público y aún no abarca un porcentaje mayor del gasto total del Gobierno Central.

Sobre la calidad de los indicadores, destaca que 70% de la oferta identificada (en cantidad) cuenta con indicadores adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos del programa, como muestra la Dipres. El 17% cuenta con indicadores parcialmente formulados, 8% no son adecuados y 2% no reporta indicadores a nivel de resultados.⁴⁰ En este sentido, falta seguir avanzando en mejorar la calidad de los indicadores, según una hoja de ruta que tenga como meta explicitar los objetivos de todos los programas públicos en Chile.

Respecto a los datos de beneficiarios de programas públicos, falta una metodología más clara para presentar la información de forma más comparable, para entender mejor cuáles grupos o tipos de personas comparten cierta oferta programática, y para monitorear mejor el gasto directo y el gasto total por beneficiario.

Acerca del gasto de administración, falta una metodología explícita para su registro, dado que hoy no es parte del registro oficial del «gasto ejecutado» de los programas públicos. Ello constituye un «subsidio» que no se incorpora como parte de los programas en cuestión. Lo anterior debe abordarse porque, de otro modo, el análisis provisto por esta herramienta es incompleto y parcial, lo que impedirá definir cursos de acción claros y consensuados.

Por último, en términos estratégicos, es importante tener presente que el potencial de este instrumento —el monitoreo de programas públicos— dependerá en

38 Las decisiones tomadas en 2020 para acordar las 10 dimensiones y los 46 problemas principales no están informadas de forma explícita. Si bien es una clasificación que tiene sentido, hay otras sobre las que se podría decir exactamente lo mismo.

39 En el Anexo III, el PNUD comparte valiosas recomendaciones sobre cómo realizar un proceso más participativo para la identificación de una malla de problemas a nivel nacional.

40 Según el informe que la Dipres ha publicado sobre el proceso 2020: http://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-207103_A_Proceso_2019.pdf

gran medida de la confianza que los usuarios tengan en la calidad de datos que se levantan. Al respecto, cabe resaltar que falta una metodología explícita sobre cómo verificar la información de desempeño, ya sea vía auditorías internas o externas u otros mecanismos de control, cuyos resultados deberían ser transparentes.

(v) Ausencia de metodología para actualizar los objetivos de los programas. Como parte de una metodología explícita, falta elaborar una definición sobre cómo actualizar los objetivos de los programas públicos cuando cambian los objetivos estratégicos definibles en un ámbito superior (ver punto iii). Lo anterior podría facilitar la reorganización de la oferta programática, su racionalización y la definición de los distintos énfasis que se deben dar en cada programa, a medida que los objetivos del país evolucionen.

(vi) Creación de una malla de problemas, como resultado de la oferta programática existente. Tal como indica el PNUD (Anexo II), en 2020 como resultado del proceso también se identificaron problemas que actualmente no tienen respuesta desde la oferta de programas públicos. En este sentido, el proceso permitió evidenciar posibles brechas en la oferta programática actual, que podrán ser explicitadas en el futuro para permitir identificar (i) programas que no tienen relación con los objetivos más relevantes en la actualidad (pertinencia) y (ii) objetivos estratégicos sin programas asociados.

(vii) La relación de los programas públicos con productos estratégicos. En el ámbito del gasto corriente hay actividades gubernamentales que no tienen factibilidad técnica de ser expresadas como programas públicos, cuando proveen bienes o servicios públicos con un alcance distinto al de resolver problemas de la ciudadanía (ejemplo: recaudar un impuesto). En este caso, las actividades podrían expresarse solo a nivel de productos. No obstante, actualmente no se cuenta con una metodología que permita precisar claramente cuándo se podrán identificar sólo productos en vez

de programas públicos. Junto con ello, falta tomar una decisión explícita para usar los programas públicos como unidad de medida principal para las evaluaciones y el monitoreo, y solo usar los productos cuando la expresión programática no es factible a nivel técnico. Hoy, en cambio, el monitoreo de programas y el de productos estratégicos no están adecuadamente integrados, sino que se presentan como dos sistemas que coexisten bajo modelos metodológicos distintos.

(viii) Acerca de la clasificación para programas usada en 2020. Respecto del sistema de clasificación usado en 2020 para agrupar programas públicos, se considera necesario revisar las dimensiones en torno a las cuales se agrupa la oferta programática. Si bien se comparte la lógica de que las dimensiones sean por un lado acotadas y, por el otro, lo suficientemente amplias para agrupar diversas problemáticas, parece necesario hacer un desglose que permita que las agrupaciones no vinculen materias tan amplias y con problemáticas tan diversas (ver detalles de la clasificación en Anexo I). En parte, ello obedece a que la clasificación en dimensiones sectoriales, problemas y subproblemas no necesariamente es óptima. No ilustra realmente los propósitos de las acciones del Estado. Si bien constituye un buen punto de partida es importante evolucionar hacia dimensiones definidas de otra forma y que estén más explícitamente vinculadas con la calidad de vida de los ciudadanos o los objetivos de desarrollo sostenible. Complementario a ello, vale destacar que durante 2020 se definió como dimensión a «grupos específicos». Asociados a esta dimensión, se presentan problemas como la desigualdad y desprotección infantil, entre otros. Esta dimensión incluye problemas de otras dimensiones, lo que lleva a clasificaciones que no son complementarias. De esta manera, el riesgo es articular equivocadamente la oferta programática y no avanzar en el problema en cuestión. Alternativas de clasificación, como por ejemplo la clasificación funcional del gasto público, no presentan este problema.

3.3.3. Evaluaciones de Programas

La Dirección de Presupuestos realiza distintas evaluaciones: las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), las Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI), las Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA) y las Evaluaciones de Impacto (EI) y Revisiones ex ante de programas. Se trata de herramientas muy relevantes para una asignación eficiente y efectiva de los recursos involucrados en el proceso presupuestario. Aun así, un análisis de serie de tiempo muestra numerosos espacios de mejora. Este capítulo presenta los más relevantes.

Descripción General: En el marco de cada proceso presupuestario, la Dipres hace públicos los resultados de la evaluación *ex post* de programas públicos (EPG), que es su principal instrumento de evaluación, como muestra el Cuadro 4.

Entre 1997 y 2020 la mayor cantidad de evaluaciones se concentró en el Ministerio de Educación, con 21% (vea también datos del Cuadro 5). Le siguen el Ministerio de Desarrollo social (ex Ministerio de Planificación), el Ministerio de Economía, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Agricultura. Comparado con el Ministerio de Educación, asombra la baja cantidad de evaluaciones en el ámbito de Salud, con solo 8% de las evaluaciones realizadas, en el período señalado.

A continuación, se detallan los principales diagnósticos sobre el sistema de evaluaciones.

(i) Cobertura relativamente baja, según montos. Como muestra el Cuadro 4, entre 1997 y 2020 se evaluaron anualmente entre 16 y 45 programas. Asimismo, un estudio de la Dirección de Presupuestos (2017) evidenció que, del total de instituciones existentes a esa fecha, entre 2002 y 2017 se había evaluado el 23%.⁴¹

Los programas evaluados en el referido período representaron cerca del 14% del presupuesto total de programas evaluables. Reconociendo que las evaluaciones son una herramienta no masiva, falta una metodología explícita para asegurarse de evaluar regularmente los programas o actividades gubernamentales que conllevan mayor presupuesto. Sin una metodología explícita, se corre el riesgo de ir evaluando todos los programas públicos, sin poner foco en los que involucran un importante volumen de recursos.

(ii) Resultados insatisfactorios y clasificaciones cambiantes. Entre 1997 y 2020, el sistema de evaluación muestra una calidad insatisfactoria de los programas públicos (Cuadro 6).

Más allá de ello, se puede constatar que los cambios metodológicos introducidos a lo largo del tiempo en las clasificaciones de los resultados de las evaluaciones de programas públicos impiden un análisis comparativo de serie de tiempo (Cuadro 7). Asociado a ello, se desconocen los criterios –verificables de forma objetiva– para clasificar una evaluación según su grado de cumplimiento en materia desempeño.

(iii) No hay claridad sobre las consecuencias de las evaluaciones. Se constata la ausencia de un procedimiento explícito que pudiera precisar –de forma monitoreable para la ciudadanía– las consecuencias de evaluaciones negativas, que van desde reevaluaciones y rediseños, hasta el término de los programas. Tal como indicó la Dipres⁴² en 2020, la mala evaluación de un programa no significa necesariamente que deba cerrarse. En este sentido, se entiende la evaluación como un insumo para la mejora continua de la oferta programática. Relacionado con lo anterior, falta poner un mayor foco en los compromisos de mejora, cuando los programas hayan obtenido una calificación inferior a «buen desempeño». En algunos

41 Ver Darville, P. y Leiva, J.P. (2017). *Cobertura, Evaluación de Programas e Instituciones Públicas*. Departamento de Evaluación División de Control de Gestión Pública. Dirección de Presupuestos. Disponible en: http://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-168361_doc_pdf.pdf

42 http://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-207103_A_Proceso_2019.pdf

Cuadro 4 > Número de evaluaciones de la Dipres por línea de evaluación 1997-2020

Año	Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA)	Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI)	Evaluaciones de Impacto (EI)	Evaluaciones de Programa Gubernamentales (EPG)	Evaluaciones de programas nuevos (EPN)	Total
1997				20		20
1998				45		45
1999				21		21
2000				20		20
2001			2	19		21
2002		6	4	15		25
2003		2	4	13		19
2004		4	14	13		31
2005		1	6	16		23
2006		2	6	13		21
2007		4	14	14		32
2008		7	12	16		35
2009		5	8	19	6	38
2010		5	14	18	2	39
2011		3	10	10	5	28
2012			11	19		30
2013		6	3	15		24
2014			8	17		25
2015	2	1		16		19
2016	3			22		25
2017	1		1	23		25
2018	1			21		22
2019				16		16
2020	4			13		17
Total evaluaciones	11	46	117	434	13	621

Fuente: Elaboración propia, según datos Dipres.

Cuadro 5 > Número de evaluaciones por ministerio responsable del programa o institución

Ministerio	EFA	EGI	EI	EPG	EPN	Totales
Ministerio de Agricultura		8	22	22	1	53
Ministerio de Bienes Nacionales		1		4		5
Ministerio de Defensa Nacional		4		7		11
Ministerio de Desarrollo Social	1		5	14	1	21
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1	4	18	35		58
Ministerio de Educación	1	3	38	85	3	130
Ministerio de Energía				2		2
Ministerio de Hacienda		3	2	2		7
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	3		35	1	40
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género				2		2
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio				2		2
Ministerio de Minería	1	3	1	3		8
Ministerio de Obras Públicas		1		14		15
Ministerio de Planificación		1	11	35	1	48
Ministerio de Relaciones Exteriores			2	12		14
Ministerio de Salud	3	10	6	29	1	49
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones				10		10
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	2	2	3	31		38
Ministerio del Deporte				5		5
Ministerio del Interior y Seguridad Pública			3	51	1	55
Ministerio del Medio Ambiente	1					1
Ministerio del Trabajo y Previsión Social		3	5	17	4	29
Ministerio Secretaría General de Gobierno			1	9		10
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República				8		8
Total evaluaciones	11	46	117	434	13	621

EFA → Evaluaciones Focalizadas de Ámbito

EGI → Evaluaciones de Gasto Institucional

EI → Evaluaciones de Impacto

EPG → Evaluaciones de Programas Gubernamentales

EPN → Evaluaciones de programas nuevos

Fuente: Elaboración propia, según datos Dipres.

Cuadro 6 > Resultado de evaluaciones según Línea de evaluación y calificación, 1997-2020

Línea de Evaluación / Calificación	Número de evaluaciones
Evaluación Focalizada de Ámbito	11
Desempeño Bajo	2
Desempeño Insuficiente	1
Desempeño Medio	5
Desempeño Suficiente	1
Mal Desempeño	2
Evaluación de Gasto Institucional	46
No Aplica	46
Evaluación de Impacto	117
Ajustes Menores	10
Buen Desempeño	2
Desempeño Insuficiente	33
Desempeño Medio	1
Desempeño Suficiente	7
Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	20
No Aplica	11
Rediseño Sustantivo	25
Reemplazo Íntegro o Finalización	4
Resultados no Demostrados	1
Reubicación Institucional	3
Evaluación de Programas Gubernamentales	434
Ajustes Menores	39
Buen Desempeño	8
Desempeño Bajo	13
Desempeño Insuficiente	66
Desempeño Medio	20
Desempeño Suficiente	36
Mal Desempeño	14
Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	63
Rediseño Sustantivo	48
Reemplazo Íntegro o Finalización	13
Resultados no Demostrados	15
Reubicación Institucional	11
s.i	88
Evaluación de Programas Nuevos	13
Buen Desempeño	1
Desempeño Insuficiente	1
Desempeño Suficiente	3
No Aplica	5
Resultados no Demostrados	3
Total general	621

Fuente: Elaboración propia, basado en datos de Dipres (a petición de la Comisión Gasto Público).

Cuadro 7 > Variación de las clasificaciones a lo largo del tiempo, 1997-2020

Evaluaciones de Impacto:

Año	Desempeño Insuficiente	Desempeño Medio	Ajustes Menores	Desempeño Suficiente	Buen Desempeño	Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	Rediseño Sustantivo	Reemplazo Íntegro o Finalización	Resultados no Demostrados	Reubicación Institucional	No Aplica	Total general
2001						2						2
2002			1			2	1					4
2003						2	1	1				4
2004			4			5	5					14
2005			1			3	2					6
2006			1			1	4					6
2007			3			4	3	1		3		14
2008						1	9	2				12
2009	3			3	1				1			8
2010	13			1								14
2011	9				1							10
2012											11	11
2013	2			1								3
2014	6			2								8
2017		1										1
Total general	33	1	10	7	2	20	25	4	1	3	11	117

Fuente: Elaboración propia, basado en datos de Dipres (a petición de la Comisión Gasto Público).

Evaluación de programas públicos:

Año	Mal Desempeño	Desempeño Insuficiente	Desempeño Bajo	Desempeño Medio	Ajustes Menores	Desempeño Suficiente	Buen Desempeño	Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	Rediseño Sustantivo	Reemplazo Íntegro o Finalización	Resultados no Demostrados	Reubicación Institucional	Sin información	Total general
1997													20	20
1998													45	45
1999													21	21
2000					4			8	6				2	20
2001					5			7	4	3				19
2002					5			5	1	2		2		15
2003					2			4	4	2		1		13
2004					3			5	3			2		13
2005					3			6	4	2		1		16
2006					4			5	3			1		13
2007					2			3	7	1		1		14
2008					4			6	3			3		16
2009					7			8	3	1				19
2010								6	10	2				18
2011		3				4					3			10
2012		11				3	1				4			19
2013		6				4					5			15
2014		8				6					3			17
2015		11				5								16
2016		17				5								22
2017		10				9	4							23
2018	5		5	9			2							21
2019	6		3	6			1							16
2020	3		5	5										13
Total	14	66	13	20	39	36	8	63	48	13	15	11	88	434

Fuente: Elaboración propia, basado en datos de Dipres (a petición de la Comisión Gasto Público).

Evaluación Focalizada de Ámbito:

Año	Mal Desempeño	Desempeño Insuficiente	Desempeño Bajo	Desempeño Medio	Desempeño Suficiente	Total general
2015		1			1	2
2016	1				2	3
2017					1	1
2018					1	1
2020	1		2		1	4
Total general	2	1	2	5	1	11

Fuente: Elaboración Propia, según datos Dipres.

Evaluación de Programas Nuevos:

Año	Desempeño Insuficiente	Desempeño Suficiente	Buen Desempeño	Resultados no demostrados	No aplica	Total general
2009		2	1		3	6
2010					2	2
2011	1	1		3		5
Total general	2	3	1	3	5	13

Fuente: Elaboración Propia, según datos Dipres.

casos,⁴³ se estructuran compromisos por parte de los servicios a cargo de los programas evaluados, en conjunto con la Dipres, con el objetivo de traducirse en acciones concretas de mejoramiento. No obstante, la forma en que se presentan los compromisos hace complejo para terceros actores —principalmente la ciudadanía— analizar la pertinencia de los compromisos de mejora y realizar un monitoreo específico sobre avances concretos, junto con entender la consecuencia de no cumplirlos.

(iv) Falta avanzar en evaluar mejor los resultados de los programas públicos. Un elemento fundamental de evaluar en todo programa público debería ser el logro de resultados. Sin embargo, de acuerdo con la información entregada por la Dipres⁴⁴ acerca de los «resultados intermedios y finales» de los 13 programas que evaluaron este ámbito en 2020, tres programas (23%) fueron calificados con un desempeño insuficiente y seis programas (46%) no permitieron sacar conclusiones sobre su desempeño. En términos generales, la falta de calificación de este aspecto puede deberse tanto a la ausencia de registros de información adecuada como a que la evidencia no siempre permite tener un juicio evaluativo por el estado de

avance en la implementación del programa o porque incluso teniendo información sobre resultados, estos no permiten arribar a conclusiones.

(v) Falta de consenso sobre el sistema de evaluación. Uno de los defectos más importantes del actual sistema de evaluación —también válido para el sistema monitoreo de programas públicos— es que se trata de una herramienta que no está explícitamente acordada con uno de sus principales usuarios: el Congreso.⁴⁵ Desde el Congreso se ha indicado reiteradamente que un sistema de evaluación del gasto público a nivel nacional difícilmente podrá ser manejado por la Dipres, que es juez y parte, poniendo en duda su objetividad.

(vi) Falta de armonización entre el estándar de las evaluaciones del gasto corriente y las del gasto de capital. Más allá de las evaluaciones de la oferta programática en el ámbito del gasto corriente, existen las evaluaciones *ex ante* o *ex post* del gasto de capital. En el estudio Productividad en el sector de la Construcción, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) realizó recientemente distintos análisis interesantes sobre las evaluaciones de la inversión pública.⁴⁶ Entre

43 Se entiende que las consecuencias son distintas cuando un programa evaluado es clasificado como «insuficiente» por problemas de diseño, de implementación, de resultados o sus combinaciones. Si el resultado de la evaluación se debe a un diseño inadecuado, el programa debería ingresar a una evaluación ex ante. Si se debe a una gestión o implementación inadecuada, el servicio responsable debería realizar compromisos de mejora.

44 https://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-207102_doc_pdf.pdf

45 Ver por ejemplo el reportaje *¿Quién se preocupa por el Gasto Fiscal? Evaluación del gasto*, de Nicolás Sepúlveda, publicado en el Observatorio del Gasto Fiscal (2019) y disponible en: https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Reportaje_Evaluacion_Gasto_2019.pdf.

46 <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2020/11/Comisi%C3%B3n-Nacional-de-Productividad-Informe-Productividad-en-la-Construccion.pdf>

otros, mostró que en coberturas y en materia de transparencia hay importantes desafíos pendientes acerca del gasto de capital. El sistema de evaluaciones del gasto corriente y el del gasto de capital actualmente tienen un estándar disperejo y requieren de armonización. Se debería avanzar hacia un estándar mínimo común entre los programas públicos e inversiones, para que puedan ser evaluados según los objetivos a nivel de resultados del respectivo gasto, como parte de un sistema que tenga objetivos estratégicos en un nivel superior, más allá de un programa o una inversión específica. Al mismo tiempo, falta que el sistema de evaluaciones de programas públicos y el de evaluaciones de las inversiones tengan un mismo estándar en materia de transparencia activa acerca de los resultados de las evaluaciones y de la metodología empleada, su periodicidad y consecuencias.⁴⁷

3.3.4. Entrega de información vía glosas de la Ley de Presupuestos

Actualmente, las glosas de la Ley de Presupuestos exigen a distintas instituciones públicas la entrega o publicación de información sobre la ejecución presupuestaria, para hacer un mejor seguimiento al gasto público. Las glosas no se encuentran definidas en el clasificador presupuestario. No obstante, pueden definirse como aquellas cláusulas (notas) que regulan o establecen precisiones o limitaciones al alcance de los gastos contemplados en cada partida presupuestaria. En general, indican la obligación de informar periódicamente sobre la forma, plazo y condiciones en que se van ejecutando los recursos públicos contenidos anualmente en la Ley de Presupuestos.

En un régimen donde el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva en materia de administración financiera y presupuestaria, el Congreso cuenta con escasas facultades para incidir en la discusión presupuestaria y en su ejecución. Su limitado campo de influencia ha encontrado un espacio de incidencia a través de las glosas de información, que se han transformado en una herramienta que busca mejorar el seguimiento de la ejecución del gasto público. Por lo tanto, esa vía se ha constituido de hecho en un instrumento de rendición de cuentas tanto para el Congreso como para la ciudadanía en general.

Este criterio se consolidó a partir del fallo del Tribunal Constitucional⁴⁸ que se pronunció sobre el requerimiento de un grupo de senadores respecto de la constitucionalidad de tres glosas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2011, donde no sólo se reconoció a los parlamentarios iniciativa en materia de solicitud de información con ocasión de las glosas de la Ley de Presupuestos,⁴⁹ sino que se plantea que los deberes de información permiten afirmar que se ha configurado un nuevo principio que regula al presupuesto: la transparencia, obligando al Ejecutivo a entregar información al Congreso sobre la ejecución presupuestaria.⁵⁰ Así, la magistratura constitucional, configura la entrega de información relativa al gasto público como «un mecanismo adecuado y proporcional a favor del Congreso, frente a las enormes potestades que el Ejecutivo tiene en materia presupuestaria, que articula una sana relación entre dichos órganos».⁵¹

Como consecuencia de la citada interpretación, las glosas de información han tenido un importante au-

47 Este diagnóstico se puede hacer extensivo a las diferencias existentes entre el monitoreo de programas versus el monitoreo del gasto de capital, a nivel de resultados finales.

48 Ver sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1.867, del 30 de diciembre de 2010.

49 Los argumentos desarrollados en los considerandos trigésimo sexto a cuadragésimo cuarto el Tribunal Constitucional explicitan por qué las glosas de información impugnadas no afectan la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, cit. (n.1).

50 Ver considerando trigésimo de la sentencia cit. (n.1).

51 Ver considerando cuadragésimo cuarto de la sentencia cit. (n.1).

mento en el marco de la Ley de Presupuestos, consolidándose como un sustituto en materia de información de gasto público. Respecto a las glosas, se destacan a continuación los diagnósticos más relevantes.

(i) Creación inorgánica de glosas, sin visión sistémica.

Las glosas han cumplido un rol importante en materia de información sobre el gasto público. No obstante, se constata una proliferación inorgánica. En muchos casos se incurre en duplicidades de información o se dejan vacíos respecto a áreas relevantes. Como ha señalado el Banco Mundial: «Chile no tiene una historia de usar presupuestos de desempeño o auditoría de desempeño como parte del proceso del presupuesto. Esto ha llevado al uso prolífico de glosas».⁵²

(ii) El cumplimiento de entrega de información es insuficiente.

En muchos casos, la información solicitada por el Congreso no es proporcionada de forma adecuada, como da cuenta un análisis del Observatorio del Gasto Fiscal,⁵³ el cual reporta que a junio de 2020 sólo se constató 58% de cumplimiento en la entrega de información requerida, considerando que se enviaron al Congreso sólo 1.725 informes de un total de 2.956 comprometidos a dicha fecha.

(iii) Ausencia de formatos estandarizados para la entrega de información.

La información solicitada se debe entregar de forma digital, según las respectivas Leyes de Presupuestos. No obstante, ni en las Leyes de Presupuestos, ni en otros cuerpos normativos más permanentes, se regula cómo la información se entrega para que realmente pueda ser útil y comparable entre una institución pública y otra, o a lo largo del tiempo. En este sentido, falta crear formatos estandarizados para entregar la información al Congreso.

(iv) Falta de capacidad institucional del Congreso para analizar la información recibida.

Producto de no contar con una Oficina de Análisis Presupuestario fortalecida e independiente, en muchos casos los requerimientos de información no reportan mayor utilidad o impacto estratégico a la hora de evaluar el desempeño de la gestión pública. En este sentido, es de suponer que un porcentaje no menor de información que se entrega al Congreso probablemente no tendrá un uso concreto.

(v) No existen mecanismos lo suficientemente efectivos que garanticen el cumplimiento por parte de las instituciones públicas sobre los requerimientos de información comprometidos.

Si bien en 2020, a instancias parlamentarias, se incorporó un artículo en la Ley de presupuestos orientado a establecer un disuasivo que mejorará los niveles de cumplimiento,⁵⁴ aún es insuficiente toda vez que no se reguló como ley permanente. Además, la sanción está sujeta a que los parlamentarios requieran a la Contraloría General de la República que efectúe la fiscalización respectiva, sin que se contemplen mecanismos de transparencia que permitan conocer los casos en que se ha activado esta solicitud y sus resultados.

En conclusión, si bien las glosas de información pueden ser una herramienta coadyuvante en el proceso de transparencia presupuestaria, es clave —como se desarrollará en el capítulo de recomendaciones— que éstas se reformulen en cuanto a su contenido, formato, capacidad de análisis y sanción en caso de incumplimiento, a fin de que efectivamente contribuyan a evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público.

52 Ver documento de opciones *Mandato para la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional de Chile* (octubre 2019), Grupo Banco Mundial.

53 Ver Henríquez, M. (septiembre de 2020) *Monitoreo al cumplimiento de las glosas de Ley de Presupuestos 2020, Principales hallazgos a junio de 2020*. Observatorio del Gasto Fiscal.

54 Ver artículo 30 Ley N° 21.192 «El incumplimiento de cualquiera de los deberes de información contenidos en esta ley dará lugar al procedimiento y las sanciones que establece el artículo 10 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Para dicho efecto, y a solicitud de cualquier diputado o senador, el presidente de la Cámara de Diputados o del Senado remitirá los antecedentes a la Contraloría General de la República. De dicha acción deberá darse cuenta en la respectiva sesión». Este artículo fue promovido por el Observatorio del Gasto Fiscal con apoyo del exdiputado e integrante de la Comisión Jaime Pilowsky.

4 Transparencia y Participación

Páginas 50 — 84





4.1 Introducción

La inclusión efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es una de las condiciones necesarias para la consolidación de los sistemas democráticos. La existencia de una democracia no se reduce a un hito fundacional ni a meros procedimientos electorales; sino que es un proceso en permanente renovación de ampliación de los derechos de la gente, de modo que puedan actuar como sujetos activos de la vida en común. Contribuir, mediante instrumentos de política pública, a fortalecer mecanismos de representación y participación, debe ser entonces un objetivo permanente de un sistema democrático que se perfecciona y consolida.⁵⁵ La transparencia de la información es condición necesaria para que esta participación sea efectiva.

Los procesos participativos tienen tanto un valor intrínseco como funcional para los estados democráticos. Intrínseco, porque los «mecanismos e instituciones de participación y representación eficaces contribuyen a garantizar y expandir los derechos civiles y políticos, sociales y económicos».⁵⁶ Y práctico, cuando fortalecen a la ciudadanía y el compromiso cívico de los individuos mediante una conversación continua respecto de la vida en común, a la vez que favorecen la toma de decisiones más inclusivas, facilitan la alineación entre las prioridades de la autoridad pública y los objetivos de las comunidades, y ayudan a cerrar la brecha de responsabilidad en la acción diaria de los gobiernos.⁵⁷

En este contexto, se entiende a la participación como la variedad de formas de comunicación mediante las cuales la ciudadanía en general, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, interactúe de manera directa con las autoridades respecto del diseño, implementación y revisión de políticas públicas. La participación incluye desde consultas individuales o comunitarias no institucionalizadas, hasta relaciones continuas e institucionalizadas que dejan registros sujetos al acceso a la información y que pueden o no ser vinculantes, pasando por el voto en elecciones y referendos.

En el ámbito de las finanzas públicas, la participación ciudadana debe incluirse en las cuatro etapas del ciclo presupuestario anual, aunque no se agota en ellas pues debe considerar también las nuevas iniciativas de política pública; los planes o revisiones de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos; así como los fondos y organismos extrapresupuestarios. Puede abarcar también el diseño, la producción y el suministro de bienes y servicios públicos, así como la planificación, evaluación e implementación de proyectos de inversión pública: desde la planificación nacional y sectorial, hasta la preparación, evaluación y selección de proyectos, su implementación, auditoría y revisión.⁵⁸ Para que esta participación sea efectiva, la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), ha propuesto 10 principios a considerar para el diseño de mecanismos de par-

55 PNUD (2014). Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo y PNUD (2019). Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

56 Ver documentos PNUD (2014) *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*; y PNUD (2019) *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*.

57 Ver Lakin, J. (2020). Is Participatory Democracy Smart? International Budget Partnership. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2020/03/is-participatory-democracy-smart/> [Consultado en junio 2020].

58 Ver Global Initiative for Fiscal Transparency. (2017). Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales. Disponible en: http://www.fiscaltransparency.net/principios_pp/?lang=es [Consultado en 1 junio 2020].

ticipación ciudadana en la política fiscal y en la elaboración del presupuesto. Estos son: accesibilidad, apertura, inclusividad, autodeterminación, oportunidad, profundidad, proporcionalidad, sostenibilidad, complementariedad y reciprocidad.⁵⁹

Con estos principios en mente, la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano de la Comisión de Gasto Público se abocó durante 2020 a la tarea de diagnosticar el estado del arte de la participación de la ciudadanía en materias fiscales en el país. El diseño original del trabajo contemplaba un diagnóstico de la situación actual en relación con la transparencia y participación ciudadana en el ciclo presupuestario, mediante un proceso amplio de escucha y análisis de las percepciones y demandas de la ciudadanía en estas materias, además de una revisión comprensiva de informes previos de otras instituciones. Incluía, además, el diseño e implementación de al menos una experiencia piloto de transparencia y participación a nivel local, que pudiera ser luego replicada y escalada.

La llegada del coronavirus en marzo de 2020 y las medidas sanitarias impuestas no sólo modificaron las prioridades del Estado y, por extensión, de la Comisión, sino que también impuso restricciones sobre el tipo de actividades que esta pudo realizar.⁶⁰ Habida cuenta de estas restricciones, se optó por aplicar los principios de transparencia y participación, de modo que la gran mayoría de las actividades realiza-

das fueron instancias de escucha y retroalimentación con actores de la sociedad civil, el sector privado y el Estado. En este sentido, el análisis y las propuestas que se presentan a continuación están fuertemente arraigados en los intereses y demandas de los actores de la sociedad civil organizada, que ofrecieron su tiempo y experiencias para alimentar la discusión de la Comisión.

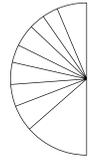
En lo que sigue, esta sección del Informe Final primero detalla la forma de trabajo de la Subcomisión de Enfoque Ciudadano del Gasto, mediante un resumen de las distintas actividades e iniciativas impulsadas durante el período de actividad definido por el mandato institucional. A continuación, dos subsecciones abordan los hallazgos del trabajo en relación con la transparencia del gasto y en términos de la participación ciudadana en el ciclo presupuestario. Cada una de estas dos subsecciones se estructura en tres partes. Primero se presentan las buenas prácticas existentes en la literatura internacional al respecto, para luego hacer un breve diagnóstico de la situación en Chile y de los hallazgos y demandas. Finalmente se explicitan las brechas observadas entre la situación actual y un escenario en que el Estado diera respuesta a las demandas ciudadanas.

En el Capítulo 5 se concluye con un conjunto de recomendaciones.

59 Ver Capítulo 4.3.

60 Por ejemplo, los grupos focales que la comisión había planificado con organizaciones de la sociedad civil debieron ser reemplazados por una encuesta en línea. Mientras que la idea original de realizar un programa piloto de transparencia y participación en un sistema de salud local debió ser reemplazada por la experiencia piloto de generación de un panel de datos en alianza con Fonasa, que se presenta en detalle más adelante.

4.2 Metodología de trabajo y fuentes de datos



El trabajo en materia de transparencia del gasto público y participación ciudadana en el proceso presupuestario estuvo marcado por la convicción de que las propuestas que la Comisión pudiera realizar debían alimentarse de las experiencias, opiniones y demandas de la propia ciudadanía. En este sentido, la subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano del Gasto Público dio especial importancia a los espacios de escucha y análisis.

Las principales acciones desarrolladas durante 2020 por la subcomisión o la comisión plenaria, en los ámbitos señalados se enumeran a continuación:

Reporte a la ciudadanía en el marco de la Operación

Renta 2020: La primera recomendación realizada por la Comisión de Gasto Público en plenario al Ministerio de Hacienda, en marzo de 2020, fue que la Administración, a través del Servicio de Impuestos Internos, informe a quienes realicen la Declaración de Impuestos en abril de 2020, sobre el porcentaje del gasto público que se invierte en las diversas áreas funcionales (salud, educación, pensiones, medio ambiente, deporte, defensa, seguridad, etcétera). La idea fue «personalizar» la información, explicitando cuál sería en la práctica la distribución por área de los impuestos que paga cada contribuyente.

La respuesta institucional a esta propuesta fue un trabajo mancomunado entre la Dipres, el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República y el Laboratorio de Gobierno, con la colaboración de la comisión plenaria, que concluyó en la implementación, en el contexto de la Operación Renta, del reporte al contribuyente «¿Cómo se usaron mis impuestos en 2019?». Luego del diseño de una serie

de reportes alternativos y de su evaluación preliminar, el reporte fue enviado a más de tres millones de contribuyentes entre abril y mayo de 2020, con un diseño experimental de evaluación ex ante para un universo de 160.000 contribuyentes, con un grupo de tratamiento de 60.000 personas y un grupo de control de 100.000. Además del gran interés que generó la iniciativa en los medios de comunicación y las redes sociales, los resultados preliminares del componente experimental muestran que el reporte aumentó la percepción de transparencia del Estado y la confianza hacia este. Más información sobre el reporte se puede encontrar en el sitio del Servicio de Impuestos Internos⁶¹ y datos respecto del proceso de elaboración del reporte, en el sitio del Laboratorio de Gobierno.⁶²

Reporte a la ciudadanía de indicadores de gestión hospitalaria:

Uno de los mandatos de la Comisión de Gasto Público es proponer mejoras en materia de transparencia del gasto público. Como parte de esta tarea, la Comisión propuso trabajar en el diseño e implementación de una experiencia piloto, que permitiera poner en práctica los principios de transparencia y rendición de cuentas en algún ecosistema sensible para la ciudadanía y relevante en relación con el gasto público. Dada la centralidad del sistema de salud en las preocupaciones ciudadanas, especialmente luego de la llegada de la pandemia, un comité de trabajo específico de la Comisión de Gasto Público colaboró con Fonasa para la creación de un panel interactivo, cuyo objetivo es poner a disposición datos sobre gestión de 65 hospitales de alta y mediana complejidad adscritos al sistema de Grupos Relacionados a Diagnóstico (GRD). Este sistema permitirá obtener información

61 <https://www.sii.cl/destacados/reportegt/index.html>

62 <http://www.lab.gob.cl/noticias/mejor-gasto-publico-el-reporte-que-revela-como-esta-gastando-el-estado/>

del gasto por paciente atendido, ajustando por complejidad, y con indicadores y métricas a nivel de producción y eficiencia. El panel está planificado para ser lanzado en enero de 2021 por el director de Fonasa. Más detalles respecto de esta iniciativa se presentan en el Capítulo 4.3.3.

Informe de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT): La Comisión de Gasto Público encargó durante el primer semestre de 2020, de forma plenaria, una «Evaluación comparativa internacional y recomendaciones para mejorar la transparencia, calidad y el impacto del gasto público en Chile». Este insumo, presentado a la comisión en septiembre del mismo año, fue realizado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El informe estudia la evidencia internacional para entregar insumos conceptuales y empíricos a la Comisión respecto de: (i) la importancia de la participación pública y el monitoreo socialmente relevante en el contexto del ciclo presupuestario; y (ii) la medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios de servicios públicos. El informe se presenta como Anexo IV en este reporte.

Encuesta a la ciudadanía: Como una de sus primeras actividades, la Comisión diseñó un cuestionario para hacer un levantamiento de las percepciones ciudadanas respecto de sus áreas de interés en materia presupuestaria; las distintas dimensiones y los niveles administrativos del proceso presupuestario que más preocupan a las personas; y la facilidad o dificultad percibida para acceder a la información presupuestaria. La difusión de la encuesta fue amplia y en total la contestaron 1.699 personas entre inicios de marzo y el 9 de abril. El cuestionario tuvo un formato autoaplicado, por medio de un sitio web implementado por el Laboratorio de Gobierno. El diseño fue no probabilístico. Los principales resultados de la encuesta pueden ser consultados en el sitio web de la Comisión.⁶³

Encuesta a organizaciones de la sociedad civil: Como una forma de recoger la experiencia de la ciudadanía en sus interacciones con el Estado a lo largo del ciclo presupuestario, la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano del Gasto Público diseñó una encuesta para ser contestada por organizaciones de la sociedad civil. La encuesta fue implementada en una plataforma web por el Laboratorio de Gobierno, estuvo disponible durante septiembre de 2020 y fue ampliamente difundida en redes sociales y a través de distintas asociaciones de todo tipo. La participación fue voluntaria, en formato autoaplicado, vía web. El diseño fue no probabilístico. Se recibieron 81 encuestas válidas (las otras corresponden a personas u organizaciones para las cuales la encuesta no estaba diseñada, como empresas privadas). La encuesta contempló los siguientes módulos: (i) caracterización de la organización; (ii) acceso a financiamiento público; (iii) experiencia de participación en el proceso presupuestario; (iv) evaluación de la experiencia de participación; (v) interés en participar del proceso presupuestario y condiciones para ello; (vi) acceso a información sobre el proceso presupuestario y evaluación de ésta; (vii) interés por acceder a información sobre el proceso; (viii) preguntas abiertas para realizar propuestas sobre el proceso presupuestario y el funcionamiento de los Cosoc.

Sesión abierta de la Comisión: Como una forma de generar un espacio de contacto con la ciudadanía, la Comisión de Gasto Público organizó una sesión abierta vía remota, en la cual se presentaron a las y los asistentes los resultados del proceso de reporte a la ciudadanía contribuyente «¿Cómo se usaron mis impuestos en 2019?». Además de las y los comisionados, en la sesión participaron presentando la iniciativa el ministro de Hacienda, el Laboratorio de Gobierno, la Unidad de Política Experimental de la Dirección de Presupuestos y el director del Servicio de Impues-

63 <https://comisiongastopublico.cl/Encuesta/encuesta1.html>

tos Internos. La audiencia, que tuvo una convocatoria de más de 100 personas, está disponible en el canal de YouTube⁶⁴ del Ministerio de Hacienda.

Audiencias públicas: La Comisión realizó nueve audiencias con distintos representantes de la sociedad civil y del Estado entre julio y agosto de 2020 para comprender de mejor manera la realidad del ciclo presupuestario, rescatando las percepciones y experiencias de personas y organizaciones que han participado de al menos una de sus etapas.⁶⁵ Las audiencias, que debieron realizarse de manera remota, permitieron identificar importantes brechas en el ámbito presu-

puentario, específicamente en la posibilidad que tienen las organizaciones de participar de las distintas etapas del proceso.

Cada una de estas actividades e iniciativas fueron desarrolladas desde la convicción de que la transparencia en la información del gasto, así como la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso, son clave para repensar la forma en que se gestiona el gasto público en Chile. Los resultados y recomendaciones que se presentan en las próximas páginas están basadas en gran medida en este material.⁶⁶

4.3 Transparencia Fiscal



El Código de Transparencia Fiscal corresponde a uno de los esfuerzos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y fortalecer la gobernanza económica, la formulación de políticas y la creación de instituciones económicas. Este Código es una de las 12 normas de la Iniciativa de Normas y Códigos del FMI, que se puso en marcha a finales de la década de 1990 para estructurar una arquitectura financiera internacional y se ha convertido en el estándar más ampliamente reconocido para la información sobre las finanzas públicas. El modelo que promueve se enfoca en la calidad y contenidos de la información publicada, con el fin de

asegurar que tanto el gobierno como las y los legisladores, la ciudadanía y la diversidad de actores de la sociedad tengan una imagen más completa de las finanzas públicas.

Los criterios básicos para determinar la transparencia fiscal y sus implicancias están centrados en los conceptos de claridad (facilidad con que los usuarios entienden los informes), confiabilidad (precisión de los informes en relación con las operaciones y finanzas fiscales del Gobierno), frecuencia (periodicidad con que se publican), puntualidad (entendida como la diferencia temporal entre la información publicada y su respectiva difusión), relevancia de los informes fisca-

64 <https://www.youtube.com/watch?v=VR2oUQz--To&feature=youtu.be>

65 Se realizaron audiencias con el Hogar de Cristo, Fundación Superación de la Pobreza, Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONA-PYME), asesores de parlamentarios especializados en materias presupuestarias; Asociación de Consejeros de la Sociedad Civil de la Administración Central del Estado (Acosoc ACE Chile); Contraloría General de la República; Unión Nacional de Trabajadores de Chile; y la Comunidad de Organizaciones Solidarias. Además, se invitó a la CUT y Anef, que no respondieron.

66 Los resúmenes de las audiencias y las presentaciones realizadas por las instituciones indicadas a las audiencias se encuentran disponibles en <https://comision-gastopublico.cl/objetivos-propuestas/>

les públicos (su pertinencia para la toma de decisiones de usuarios como el Congreso, la ciudadanía y actores de los mercados); y apertura de la información fiscal (facilidad con que la sociedad puede encontrar información, influir y responsabilizar a los gobiernos de sus decisiones de política fiscal).

El FMI señala la necesaria existencia de cuatro pilares fundamentales que aseguren la calidad de la transparencia fiscal:

- Calidad de los informes fiscales. Estos deben proporcionar un panorama completo, pertinente, puntual y fiable de la posición y el desempeño financiero del gobierno.
- Predicción fiscal y presupuestaria. Los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno; y presentar proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.
- Análisis y gestión del riesgo fiscal. Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz en la toma de decisiones fiscales en todo el sector público.
- Administración de ingresos. Los ingresos gubernamentales procedentes de la actividad de explotación y extracción de recursos naturales deben recogerse, gestionarse y desembolsarse de manera abierta y transparente.

De manera complementaria, los principios de alto nivel para la Transparencia Fiscal de la Global Initiative for Fiscal Transparency vienen a fortalecer la necesidad de ahondar en los esfuerzos de publicar información relevante relacionada con el gasto público, y avanzar en formatos que permiten el uso adecuado de esos datos, de acuerdo con los objetivos de la par-

ticipación pública de la sociedad civil, académicos, centros de pensamiento e instituciones intermedias.⁶⁷ Los principios del GIFT refuerzan la necesidad de respetar los derechos individuales y colectivos para buscar, recibir y difundir información sobre las políticas fiscales, profundizando en la obligación de que los gobiernos pongan a disposición de la ciudadanía datos e información de calidad sobre las actividades fiscales que se realizan en el proceso presupuestario y, específicamente, que la difusión de la información permite que la ciudadanía y la sociedad civil puedan participar de un proceso que en general es técnico, arduo y difícil de entender. El GIFT impulsa la mayor transparencia como un medio para aumentar la participación pública, elemento imprescindible para mejorar los procesos democráticos de los países.

La disponibilidad de datos abiertos respecto de la ejecución presupuestaria ha ido aumentando de manera gradual en Chile. Un hito importante fue la publicación del portal de Presupuesto Abierto por parte de la Dipres en agosto de 2019. También existen otras fuentes de datos relevantes como el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim) y el portal Chileindica, con información del Programa Público de Inversión Regional (Propir), que puso los datos a disposición de la ciudadanía hace unos cinco años. Además, hay datos de la situación presupuestaria municipal en el portal de la Contraloría General de la República y datos abiertos de compras públicas en la página de ChileCompra.

El patrón común de estos sitios es que presentan información con excesivo lenguaje técnico. Además, con excepción del portal de presupuesto abierto, su estructura y arquitectura los hacen poco amigables, perjudicando la accesibilidad de la información. En algunos, como el Sinim, los datos se presentan segmentados y no es posible, por ejemplo, descargar la información histórica de todos los municipios para un clasificador presupuestario en particular. También hay aspectos mejorables en integración y cobertu-

67 Estos principios están disponibles en: http://www.fiscaltransparency.net/principios_tf/?lang=es

ra: por ejemplo, la Contraloría produce información trimestral sobre la contabilidad municipal, pero no abarca los recursos administrados por las corporaciones municipales (como educación y salud) lo que impide conocer el detalle periódico en esas áreas que sí son cubiertas por el Sinim.⁶⁸

En el marco de un estudio sobre brechas de rendición de cuentas del gasto público, publicado en 2018 por el Observatorio Fiscal y la Cepal,⁶⁹ se destaca además 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 FMI y la OCDE— falta una mayor conciencia de que para que estos principios se concreten de manera efectiva, la transparencia fiscal debe considerar en especial las necesidades de los usuarios. Los sitios antes mencionados no cumplen esta condición, al carecer de canales adecuados de retroalimentación de usuarios para aumentar la utilidad de la información presentada.

La transparencia y rendición de cuentas del gasto público con un enfoque ciudadano es un campo que se está comenzando a atender de manera incipiente, tanto por los gobiernos como por los organismos internacionales, como indica también el estudio citado del Observatorio Fiscal. El enfoque ciudadano excede el debate más tradicional, con su mirada más técnica y de gestión interna del Gobierno. Para analizar las brechas entre las necesidades ciudadanas y la transparencia fiscal existente, este estudio identificó seis instituciones que producen información relacionada con el gasto público, y analizó sus informes de manera detallada: Banco Central, Congreso Nacional, Contraloría General de la República, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Menciona 31 publicaciones, sus contenidos específicos, las variables publicadas y la periodicidad. Según este estudio, existen importantes oportunidades de mejora respecto del contenido y el formato de la información fiscal entregada, versus las necesidades de los usuarios. De hecho, las brechas de contenido catastradas o identificadas muestran limitaciones para (i) analizar el gasto público por tipo de beneficiario; (ii) analizar el gasto público por territorio; (iii) analizar el gasto público según su vinculación con las promesas de gobierno; y (iv) analizar el gasto público según su impacto o resultado.

El análisis realizado por la Comisión muestra que en la actualidad existen brechas relevantes. Destacan también los informes financieros y no financieros que la Dipres adjunta a cada proyecto de ley e indicación que el Ejecutivo somete a tramitación legislativa —incluido el proyecto de Ley de Presupuestos— dado que su contenido no ha sido consensuado con quienes finalmente son los usuarios de dichos reportes. Como consecuencia, existen grandes diferencias en la cantidad, calidad y profundidad de estos informes, siendo complejo hacer comparaciones y estandarizar la información.

En síntesis, para clarificar qué se entiende por calidad y oportunidad de la información referida al gasto público es preciso entender quiénes son los actores involucrados en el proceso presupuestario y como estos, y la ciudadanía en general, deben participar en él.

4.3.1. Encuesta de Presupuesto Abierto

La encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey, OBS) de 2019, organizada por el International

68 Ver Henríquez, M. (junio, 2020). *Gasto regional y datos abiertos: oportunidades y desafíos para la descentralización*. Presentación en el seminario Gasto regional y datos abiertos: oportunidades y desafíos para la descentralización, de GobLab y CEPR de la UAI. Ver en: https://www.youtube.com/watch?v=VZYBLC2GILA&list=PLLiNBY434b1tp2_4iMpgJXeH5n9EM3HoO&index=12&t=2

69 Ver Rodríguez, J. (2018). *Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público. Comparación de expectativas ciudadanas versus el estado de la transparencia fiscal en Chile*. Observatorio del Gasto Fiscal y Cepal. Disponible en: [https://observatoriosfiscal.cl/archivos/documento/informenecesidadesdeinformaciondelgasto\(final15-11-2018\)\(1\).pdf](https://observatoriosfiscal.cl/archivos/documento/informenecesidadesdeinformaciondelgasto(final15-11-2018)(1).pdf)

Budget Partnership, dio origen a un índice de presupuesto abierto, categorizando los países de acuerdo con sus recursos disponibles para publicar información relacionada con el presupuesto público.⁷⁰ La OBS genera cinco categorías de países (Cuadro 8), ubicando a Chile en la tercera categoría, de información limitada.

De acuerdo con la metodología de la OBS, Chile ha ido cayendo en el ranking desde 2010: pasó desde el lugar N° 8 entre 93 países al N° 42 entre 117 países en 2019. En esta medición se consideran 109 indicadores, los cuales muestran los grados de disponibilidad de informes relevantes y la oportunidad de su publicación. El país mejor evaluado es Nueva Zelanda (87 puntos) y los peor evaluados, Venezuela y Yemen (0 punto). Chile queda debajo del umbral mínimo establecido a nivel internacional, de 61 puntos. El International Budget Partnership⁷¹ considera que

los países con menor puntuación probablemente no entregan suficiente información para respaldar un debate público informado sobre el presupuesto en sus diversas fases.

En materia de transparencia fiscal, Chile aparece con un resultado inferior a México (82 puntos), Brasil (81 puntos), Perú (76 puntos), República Dominicana (75 puntos), Guatemala (65 puntos), Honduras 59 puntos, Argentina (58 puntos), y Costa Rica (57 puntos), como muestra el Cuadro 9.

Respecto de esta medición, es preciso mirar con mayor detalle la situación chilena y sus resultados (medidos en 2018 y publicados en 2019). El informe de la OBS señala que Chile publica seis de los ocho documentos presupuestarios necesarios para lograr los objetivos de difusión de información relevante sobre presupuesto que contiene un presupuesto abierto. Los seis informes son:

Cuadro 8 > Categorías de países de acuerdo con la entrega de información, según OBS

Categoría de países que publican información	Puntaje Final
Países que publican información extensiva y completa disponible	81-100
Países que publican información sustantiva disponible	61-80
Países que publican información limitada disponible	41-60
Países que publican mínima información disponible	21-40
Países que no publican información disponible	0-20

Fuente: Elaboración propia con datos OBS.

- Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo, que en Chile equivale al proyecto de Ley de Presupuestos presentado cada año por el Ejecutivo a la ciudadanía y al Legislativo (55 puntos de 100).
- Presupuesto Aprobado, que se entiende por el presupuesto revisado y debatido por el Congreso y finalmente aprobado (89 puntos de 100).
- Presupuesto Ciudadano, que se entiende como el informe denominado Documento de Prioridades del Presupuesto emitido por Hacienda (33 puntos de 100).
- Informes entregados durante el año, que son los informes de Ejecución Presupuestaria emitidos de manera regular por la Dipres (89 puntos de 100).

70 Las preguntas incluidas en la OBS se basan en buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión financiera pública, como el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (Public Expenditure and Financial Accountability Program, PEFA) cuya secretaría está organizada por el Banco Mundial, las Mejores Prácticas para la Transparencia Fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los criterios para evaluar las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario se basan en los Principios de Participación Pública de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT).

71 <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-chile-2019-en.pdf>

Cuadro 9 > Transparencia fiscal en Chile en perspectiva comparada con América Latina y el Caribe

Países de América Latina y el Caribe	RANKING en el OBS 2019 (de 117 países, siendo 1 el país mejor evaluado)	Puntaje promedio país
México	4	82
Brasil	6	81
Perú	11	76
República Dominicana	12	75
Guatemala	24	65
Honduras	35	59
Argentina	38	58
Costa Rica	40	57
Chile	42	55
Colombia	56	47
Paraguay	57	46
El Salvador	58	46
Jamaica	63	43
Nicaragua	66	41
Ecuador	76	38
Trinidad y Tobago	90	30
Bolivia	104	12
Venezuela	116	0

Fuente: Encuesta de Presupuesto Abierto 2019.

- Informe Revisión de mitad de año (70 puntos de 100).
- Informe de fin de año, que es el informe de gestión presupuestaria que el gobierno central entrega durante el semestre siguiente a la aprobación final del presupuesto (64 puntos de 100).

La OBS informa que —al corte de información de 2019, donde se revisó información hasta 2018— Chile no publica el Informe Preliminar, que se entiende como el documento que entrega información relevante sobre los supuestos macroeconómicos y las proyecciones económicas que condicionarán el escenario fiscal donde se desarrollará el presupuesto de la nación. Las características del Informe Preliminar eran cumplidas por el Informe de Finanzas Públicas (IFP), pero dado que éste se publicaba hasta 2018 en un único informe, y se disponía al público después de ingresado el proyecto de Ley de Presupuestos, no fue clasificado como Informe Preliminar, sino como documento de apoyo al proyecto de ley. Debido a esta carencia, la encuesta OBS 2019 entregó a Chile 0 puntos de 100. Cabe destacar que esta evaluación podría cambiar a partir de la próxima OBS (2021), producto de que los IFP trimestrales del primer y segundo trimestre —que la Dipres empezó a publicar a partir de 2019— responderían a las características exigidas para clasificarse por la metodología de la OBS como Informe Preliminar.

La evaluación de la OBS indica también que Chile todavía no publica un Informe de Auditoría; es decir, un uniforme que examine y audite la densidad y robustez de las cuentas financieras contables emitidas por el gobierno a fines de cada año. Este informe puede ser generado por el gobierno central o por otra entidad, pero debe ser auditado por algún organismo fiscalizador superior, independiente del Ejecutivo, que entregue garantías de autonomía en sus resultados. En respecto a ello, la encuesta OBS 2019 asignó 5 puntos de 100 a Chile.

Resultados de Indicadores Críticos para Chile. En las siguientes páginas se resumen los principales resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto, a partir de los indicadores que no alcanzan el puntaje suficiente definido por el International Budget Partnership. Estos resultados y sus análisis se basan principalmente en los documentos de respaldo de cada una de las calificaciones obtenidas por el país en base a la aplicación del cuestionario 2019 de la OBS⁷².

El Cuadro 10 resume los resultados de Chile, en comparación con el desempeño promedio de América Latina y el Caribe (países del Cuadro 9), así como de la OCDE. Con sus 55 puntos en la evaluación de 2019, Chile está más cerca del puntaje promedio de América Latina y el Caribe (51 puntos) que de la OCDE (67 puntos).

Como muestra el Cuadro 10, en la Propuesta de Presupuesto (proyecto de Ley de Presupuestos) se presenta información limitada sobre la deuda adquirida y sobre el desempeño del gasto público. Esta información limitada es determinante para el resultado del indicador.

Más específicamente, los cuadros 11a, 11b y 11c muestran los puntajes obtenidos por los indicadores asociados al proyecto de Ley de Presupuestos, considerando solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación. La brecha a cerrar se relaciona con la falta de estimaciones de los retrasos en los gastos y con que los gastos no se presenten bajo clasificación funcional, ni en la propuesta de ley ni en los documentos de respaldo relativos al Informe de Finanzas Públicas. Adicionalmente, la propuesta no presenta estimaciones multianuales del gasto presupuestario y tampoco datos específicos de los tipos de activos financieros invertidos según categoría; no hay una proyección estimada de la deuda completa del año siguiente, no se presentan escenarios alternativos de proyección macroeconómica, ni se evalúan los impactos de los supuestos alternativos en las distintas variables clave del presupuesto de la nación.

72 Estos indicadores se organizan utilizando como referencia los ocho informes publicables ya mencionados.

Cuadro 10 > Puntajes del índice de transparencia según documentos y contenidos evaluados, Chile versus Latinoamérica y la OCDE

		Puntaje Promedio Chile	Puntaje Promedio OCDE	Puntaje Promedio Latam & Caribe
Documento Preliminar	Información de Desempeño	0.0	38.4	28.8
	Información de Deuda	0.0	40.6	27.8
	Información de Gastos	0.0	39.1	22.2
	Otra Información	0.0	53.6	43.6
Propuesta de Presupuesto	Información de Desempeño	50.0	69.2	38.6
	Información de Deuda	50.0	77.9	56.0
	Información de Gastos	66.6	72.7	65.1
	Información de Ingresos	66.7	84.4	71.6
	Otra Información	35.7	60.5	38.0
Presupuesto Aprobado	Información de Deuda	67.0	71.1	51.9
	Información de Gastos	83.5	81.9	68.5
	Información de Ingresos	100.0	82.6	69.4
	Otra Información	100.0	89.9	81.5
Presupuesto Ciudadano	Otra Información	33.3	33.3	32.8
Informes Ejecución Durante Año	Información de Deuda	66.5	65.9	51.8
	Información de Gastos	89.0	69.1	64.2
	Información de Ingresos	100.0	87.5	69.2
	Otra Información	100.0	84.0	59.2
Informe Revisión Mitad de Año	Información de Deuda	0.0	30.5	18.6
	Información de Gastos	55.7	37.2	22.9
	Información de Ingresos	100.0	47.8	32.7
	Otra Información	83.5	41.3	30.6
Informe de Revisión Fin de Año	Información de Desempeño	0.0	37.2	17.3
	Información de Deuda	33.0	43.3	34.9
	Información de Gastos	100.0	87.4	71.0
	Información de Ingresos	100.0	90.8	80.9
	Otra Información	66.8	66.3	46.7
Informe de Auditoría	Información de Gastos	0.0	86.9	55.6
	Otra Información	5.5	65.6	36.1
	Global	54.9	66.5	50.5

Fuente: Observatorio del Gasto Fiscal, basado en datos de la Open Budget Survey 2019.

Cuadro 11a > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al informe Proyecto de Ley de Presupuestos*⁷³

	Pregunta	Puntaje
Información de Ingresos	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present the individual sources of non-tax revenue (such as grants, property income, and sales of government-produced goods and services) for the budget year?	67/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present individual sources of revenue for the year preceding the budget year (BY-1)?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present individual sources of revenue for more than one year prior to the budget year (that is, BY-2 and prior years)?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates for individual sources of revenue presented for a multi-year period (at least two-years beyond the budget year)?	0/100
Información de Gastos	If the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation presents expenditures for the budget year by functional classification, is the functional classification compatible with international standards?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present expenditures for the year preceding the budget year (BY-1) by any of the three expenditure classifications (by administrative, economic, or functional classification)?	67/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present expenditures for the budget year by functional classification?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present expenditure estimates for a multi-year period (at least two-years beyond the budget year) by program?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present expenditure estimates for a multi-year period (at least two-years beyond the budget year) by any of the three expenditure classifications (by administrative, economic, or functional classification)?	33/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of expenditure arrears for at least the budget year?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present alternative displays of expenditures (such as by gender, by age, by income, or by region) to illustrate the financial impact of policies on different groups of citizens, for at least the budget year?	33/100

(*) Considera solo aquellos indicadores que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según información evaluada de ingresos y gastos, OBS 2019 (parte 1).

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

⁷³ Este cuadro, y otros parecidos que relatan la evaluación realizada en el marco del Open Budget Survey 2019, están parcialmente en inglés. La Comisión no dispuso de los medios para su traducción al español.

Cuadro 11b > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al informe Proyecto de Ley de Presupuestos*

	Pregunta	Puntaje
Información de Deuda	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present three estimates related to government borrowing and debt: the amount of net new borrowing required during the budget year; the total debt outstanding at the end of the budget year; and interest payments on the debt for the budget year?	67/100
	“Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information related to the composition of the total debt outstanding at the end of the budget year? (The core information must include interest rates on the debt instruments; maturity profile of the debt; and whether it is domestic or external debt.)”	0/100
	“Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on government borrowing and debt, including its composition, for the year preceding the budget year (BY-1)? (The core information must include the total debt outstanding at the end of BY-1; the amount of net new borrowing required during BY-1; interest payments on the debt; interest rates on the debt instruments; maturity profile of the debt; and whether it is domestic or external debt.)”	33/100
Información de Desempeño	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present nonfinancial data on results (in terms of outputs or outcomes) for at least the budget year?	67/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present nonfinancial data on inputs to be acquired for at least the budget year?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on how the proposed budget (both new proposals and existing policies) is linked to government's policy goals for a multi-year period (for at least two years beyond the budget year)?	0/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information for at least the budget year that shows how new policy proposals, as distinct from existing policies, affect revenues?	33/100
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of policies (both new proposals and existing policies) that are intended to benefit directly the country's most impoverished populations in at least the budget year?	33/100
	Are performance targets assigned to nonfinancial data on results in the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation?	67/100

(*) Considera solo aquellos indicadores que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según información evaluada de deuda y desempeño, OBS 2019 (parte 2).

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 11c > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al informe Proyecto de Ley de Presupuestos*

	Pregunta	Puntaje	
Otra Información	When is the Executive Budget Proposal made available to the public?	67/100	1
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation show the impact of different macroeconomic assumptions (i.e., sensitivity analysis) on the budget? (The core information must include estimates of the impact on expenditures, revenue, and debt of different assumptions for the inflation rate, real GDP growth, and interest rates.)	0/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present projections that assess the government's future liabilities and the sustainability of its finances over the longer term? (The core information must cover a period of at least 10 years and include the macroeconomic and demographic assumptions used and a discussion of the fiscal implications and risks highlighted by the projections.)	33/100	2
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on the macroeconomic forecast upon which the budget projections are based? (The core information must include a discussion of the economic outlook with estimates of nominal GDP level, inflation rate, real GDP growth, and interest rates.)	33/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on quasi-fiscal activities for at least the budget year? (The core information must include a statement of purpose or policy rationale for the quasi-fiscal activity and the intended beneficiaries.)	33/100	3
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on nonfinancial assets held by the government? (The core information must include a listing of the assets by category.)	0/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on financial assets held by the government? (The core information must include a listing of the assets, and an estimate of their value.)	0/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on extra-budgetary funds for at least the budget year? (The core information must include a statement of purpose or policy rationale for the extra-budgetary fund; and complete income, expenditure, and financing data on a gross basis.)	33/100	4
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on contingent liabilities, such as government loan guarantees or insurance programs? (The core information must include a statement of purpose or policy rationale for each contingent liability; the new guarantees or insurance commitments proposed for the budget year; and the total amount of outstanding guarantees or insurance commitments (the gross exposure) at the end of the budget year.)	0/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of transfers to public corporations for at least the budget year?	67/100	5
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of the sources of donor assistance, both financial and in-kind?	0/100	
	Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of intergovernmental transfers for at least the budget year?	67/100	
	Does the executive release to the public its timetable for formulating the Executive's Budget Proposal (that is, a document setting deadlines for submissions from other government entities, such as line ministries or subnational government, to the Ministry of Finance or whatever central government agency is in charge of coordinating the budget's formulation)?	67/100	6

(*). Considera solo aquellos indicadores que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según otro tipo de información evaluada, OBS 2019 (parte 3)

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

La Encuesta de Presupuesto Abierto muestra que la propuesta anual del presupuesto no presenta el monto total estimado y destinado a financiar programas que beneficien directamente a la población más vulnerable del país, por lo que no es posible identificar los montos destinados a las distintas áreas y programas de manera comprensiva. Adicionalmente, en la propuesta de presupuesto no se presentan cifras de gasto estimado por variables relevantes como género, edad, etcétera, lo que dificulta estimar su impacto. Sí se presentan datos de presupuesto por región, pero estas cifras se refieren específicamente a la inversión de los gobiernos regionales que administran el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, por lo que no corresponden a todo el gasto público que se ejecuta en las distintas regiones. Así, existen vacíos de información sobre recursos sectoriales ejecutados por organismos centralizados y desconcentrados territorialmente. Adicionalmente, no hay información suficiente para entender la lógica de transferencias de recursos del nivel central a los municipios, especialmente para programas específicos que utilizan estas transferencias.

La OBS también muestra que la propuesta presupuestaria chilena no identifica las iniciativas que pueden afectar los ingresos de la nación, como por ejemplo la reforma tributaria impulsada en 2020; tampoco entrega información detallada sobre los préstamos y la deuda del gobierno, incluida su composición; no presenta toda la información sobre las obligaciones futuras del gobierno y la sostenibilidad de sus finanzas en el largo plazo; ni está vinculada con metas de desempeño. En definitiva, en el caso de la propuesta de presupuesto (el proyecto de ley), Chile presenta carencias de información sobre el desempeño y la deuda pública, así como de presentación de las cifras del presupuesto según su clasificación funcional y variables relevantes acerca de los destinatarios del gasto.

En cambio, el país presenta una buena evaluación respecto del informe del Presupuesto Aprobado (Cuadro 12).

La única observación a este respecto es la falta de estimaciones del gasto de acuerdo con la clasificación funcional.

En la sección Informe del Presupuesto Ciudadano de la OBS (Cuadro 13), Chile obtuvo una puntuación baja. Los resultados muestran que el proceso presupuestario no cuenta con mecanismos diversos para identificar necesidades o requerimientos de la ciudadanía respecto de la información presupuestaria. La retroalimentación de las demandas de información facilitaría una presentación más amigable y usable de la información del presupuesto para los distintos actores de la sociedad civil.

Respecto de la dimensión de la información emanada de la encuesta OBS sobre los Informes de Ejecución durante el Año, la encuesta reconoce que existe y se publica información valiosa sobre la ejecución (Cuadro 14).

Sin embargo, los informes de ejecución presentan dos aspectos deficitarios: (i) no están desagregados por clasificación funcional y (ii) omiten información relevante, como las cifras sobre los intereses pagados por el país a partir de la deuda contraída, así como también el hecho de que la información publicada en torno a la deuda pública durante el año no tiene la misma periodicidad que los informes de ejecución presupuestaria.

El informe de revisión de mitad de año (Cuadro 15) actualiza los pronósticos macroeconómicos del crecimiento del PIB real, de la inflación, del tipo de cambio, del precio de referencia del cobre, entre otros, para fines del año presupuestario; pero esta información no se contrasta con el PIB nominal ni con la tasa de interés. El informe no presenta información sobre la proyección actualizada de la deuda estimada para el período en ejecución.

Respecto del Informe de Fin de Año (Cuadro 16), Chile obtiene una puntuación intermedia. La OBS hace especial énfasis en que no se publican las diferencias

Cuadro 12 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados a la Ley de Presupuestos Aprobada*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Presupuesto Aprobado	Info de Gastos	Does the Enacted Budget present expenditure estimates by any of the three expenditure classifications (by administrative, economic, or functional classification)?	67/100
	Info de Deuda	Does the Enacted Budget present three estimates related to government borrowing and debt: the amount of net new borrowing required during the budget year; the total debt outstanding at the end of the budget year; and interest payments on the debt for the budget year?	67/100

(*) Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 13 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al Presupuesto Ciudadano*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Presupuesto Ciudadano	Otra Información	What information is provided in the Citizens Budget? (The core information must include expenditure and revenue totals, the main policy initiatives in the budget, the macroeconomic forecast upon which the budget is based, and contact information for follow-up by citizens.)	33/100
		How is the Citizens Budget disseminated to the public?	33/100
		Has the executive established mechanisms to identify the public's requirements for budget information prior to publishing the Citizens Budget?	0/100
		Are "citizens" versions of budget documents published throughout the budget process?	67/100

(*) Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 14 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados a Informes de Ejecución durante el Año*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Informes ejecución durante el año	Información de Gastos	Do the In-Year Reports present actual expenditures by any of the three expenditure classifications (by administrative, economic, or functional classification)?	67/100
	Información de Deuda	"Do In-Year Reports present information related to the composition of the total actual debt outstanding? (The core information must include interest rates on the debt instruments; maturity profile of the debt; and whether it is domestic or external debt.)"	33/100

(*) Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 15 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al Informe de Revisión de Mitad de Año*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Informe de revisión de mitad de año	Información de Gastos	Does the Mid-Year Review of the budget present expenditure estimates for individual programs?	0/100
		Does the Mid-Year Review of the budget present expenditure estimates by any of the three expenditure classifications (by administrative, economic, or functional classification)?	67/100
	Información de Deuda	Does the Mid-Year Review of the budget include updated estimates of government borrowing and debt, including its composition, for the budget year underway?	0/100
	Otra Información	Does the Mid-Year Review of the budget include an updated macroeconomic forecast for the budget year underway?	67/100

(*) Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 16 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al Informe de Fin de Año*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Informe de fin de año	Información de Deuda	Does the Year-End Report present the differences between the original estimates of government borrowing and debt, including its composition, for the fiscal year and the actual outcome for that year?	33/100
	Información de Deuda	Does the Year-End Report present the differences between the original estimates of nonfinancial data on results and the actual outcome?	0/100
		Does the Year-End Report present the differences between the original estimates of nonfinancial data on inputs and the actual outcome?	0/100
		Does the Year-End Report present the differences between the enacted level of funds for policies (both new proposals and existing policies) that are intended to benefit directly the country's most impoverished populations and the actual outcome?	0/100
	Otra Información	How long after the end of the budget year is the Year-End Report made available to the public?	67/100
		Does the Year-End Report present the differences between the original macroeconomic forecast for the fiscal year and the actual outcome for that year?	67/100
		Does the Year-End Report present the differences between the original estimates of extra-budgetary funds and the actual outcome?	33/100

(*) Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

Cuadro 17 > Puntaje obtenido por los indicadores asociados al Reporte de Auditoría*

Informe	Contenido	Pregunta	Puntaje
Informe de Auditoría	Información de Gastos	What percentage of expenditures within the mandate of the Supreme Audit Institution (SAI) has been audited?	0/100
	Otra Información	What type of audits (compliance, financial, or performance) has the Supreme Audit Institution (SAI) conducted and made available to the public?	33/100
		What percentage of extra-budgetary funds within the mandate of the Supreme Audit Institution (SAI) has been audited?	0/100
		How long after the end of the fiscal year are the final annual expenditures of national departments audited and released (except for secret programs)?	0/100
		Does the executive make available to the public a report on what steps it has taken to address audit recommendations or findings that indicate a need for remedial action?	0/100
		Does the annual Audit Report(s) prepared by the Supreme Audit Institution (SAI) include an executive summary?	0/100
		Does either the Supreme Audit Institution (SAI) or legislature release to the public a report that tracks actions taken by the executive to address audit recommendations?	0/100

(*). Considera solo aquellos que no consiguieron la máxima calificación, agrupados según contenido evaluado, OBS 2019.

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.

reales entre los montos comprometidos para beneficiar a personas en situación de vulnerabilidad bajo programas específicos y el resultado real de gasto público. Adicionalmente, el reporte no presenta las brechas entre las estimaciones originales y los resultados obtenidos, especialmente en fondos y programas para políticas destinadas a beneficiar directamente a las poblaciones más necesitadas.

Finalmente, la OBS reporta un puntaje muy bajo para el país respecto del Reporte de Auditoría. Aun cuando en Chile la gestión pública y el gasto público asociado son permanentemente auditados por la Contraloría General de la República, la OBS consigna que la Contraloría no audita los estados financieros generales del Gobierno Central en un reporte final anual (Cuadro 17).

Por último, es importante destacar que los esfuerzos desarrollados para generar y difundir información referente al gasto público durante el período 2019-2020, se medirán durante 2021 en el marco de la

Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership.

4.3.2. Percepciones respecto del acceso de la información fiscal en Chile

El diagnóstico entregado por la OBS puede ser complementado con la información primaria que la Comisión generó durante 2020, relativa a las percepciones de personas y organizaciones de la sociedad civil respecto de su experiencia de acceso a la información sobre gasto público.

Cerca del 50% de las 81 organizaciones que respondieron la encuesta tienen la percepción de que la información entregada por la autoridad resulta útil o muy útil, mientras que un cuarto de ellas tiene una posición neutral frente a la pregunta (Figura 3). Alrededor de 20% de los encuestados considera que la información es poco o nada útil.

1

2

3

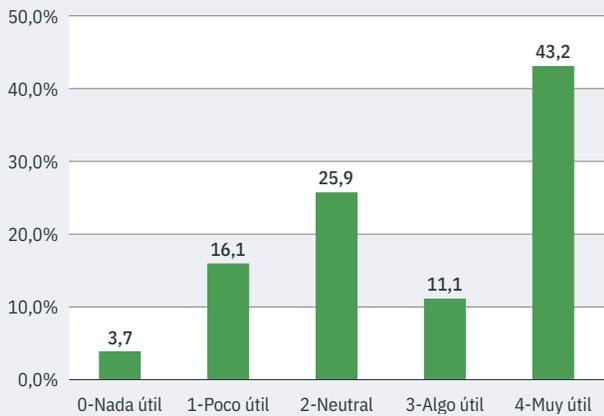
4

5

6

Figura 3 > Percepción de utilidad del gasto público (encuesta de la Comisión)

En general, ¿qué tan útil consideras la información sobre el gasto público y sus resultados para tu organización?



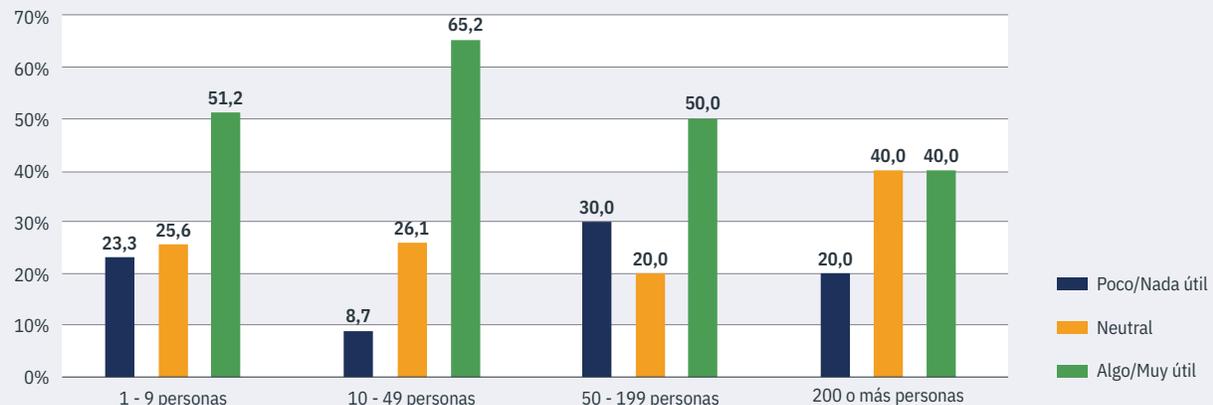
Fuente: Elaboración propia, Encuesta para Organizaciones de la Sociedad Civil.

Llama la atención que las organizaciones más críticas respecto de la utilidad de la información publicada y a la cual pueden acceder, son las organizaciones de mayor tamaño (en términos de número de trabajadores/as). Solo 40% considera la información algo o muy útil (ver figura 4).

Lo anterior probablemente se deba a que las organizaciones de la sociedad civil con mayor número de trabajadores son las que, al mismo tiempo, tienen más conocimiento del proceso presupuestario. Como se verá más adelante, son precisamente estas organizaciones las que tienen mayores niveles de participación en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Debido a ello, y como mostraron las audiencias con actores de la sociedad civil, el tipo de información que estas organizaciones más complejas requieren está asociada a cerrar brechas de información en materias específicas, con una mayor demanda por desagregación de los datos.

Al indagar respecto de qué tan completa es la información sobre el gasto público según la percepción de las organizaciones de la sociedad civil, el juicio tiende a ser menos positivo (Figura 5):

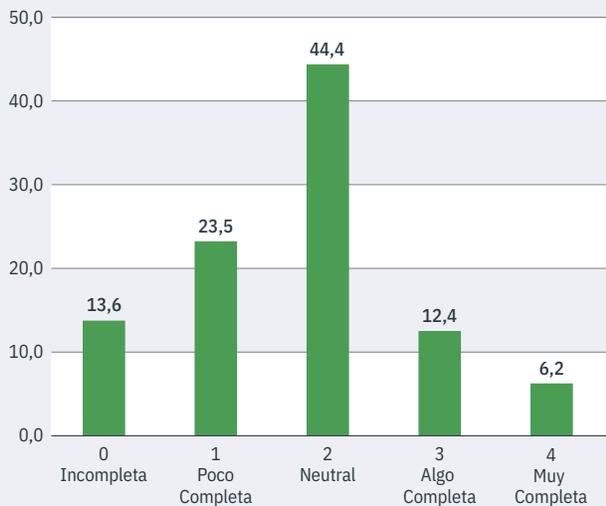
Figura 4 > Percepción de utilidad del gasto público (encuesta de la Comisión) según tamaño de la organización



Fuente: Elaboración propia, Encuesta para Organizaciones de la Sociedad Civil.

Figura 5 > Percepción acerca de la completitud de la información sobre el gasto público (encuesta de la Comisión)

Percepción de qué tan completa es la información sobre el gasto.

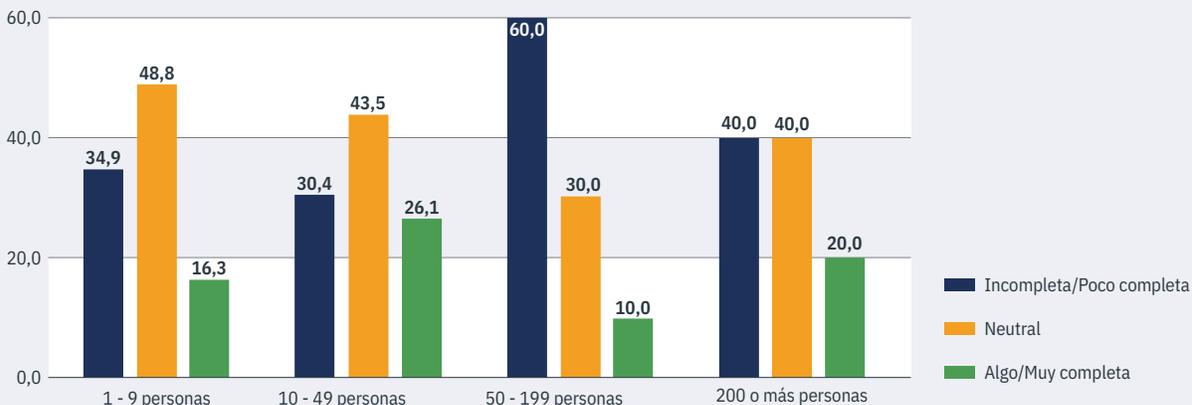


Fuente: Elaboración propia, Encuesta para Organizaciones de la Sociedad Civil.

Menos del 20% de las organizaciones que respondieron la encuesta consideró que la información es «algo completa» o «muy completa». Nuevamente son las organizaciones medianas y grandes las que tienen una opinión más crítica de la información derivada del proceso presupuestario (Figura 6).

Analizando a las organizaciones sociales que respondieron, en términos de presencia territorial, los resultados muestran que las más críticas respecto de la calidad de la información disponible sobre el proceso presupuestario son las que no tienen presencia nacional, incluyendo la Región Metropolitana, pero sí en algunas regiones del país: más de la mitad considera que la información es incompleta o poco completa. Esto sugiere que las organizaciones sociales regionales cuentan con mayores brechas de conocimiento sobre información de calidad respecto del proceso presupuestario y enfrentan mayores barreras de acceso a esta información que las organizaciones con cobertura nacional. Aquí, la cercanía al nivel del central Poder Ejecutivo podría cumplir el rol de cerrar brechas de información, permitiendo a los actores de la sociedad civil utilizar mejor los distintos canales de información.

Figura 6 > Percepción acerca de la completitud de la información sobre el gasto público (encuesta de la Comisión), según tamaño de la Organización



Fuente: Elaboración propia, Encuesta para Organizaciones de la Sociedad Civil.

1

2

3

4

5

6

Esto se podría traducir, eventualmente, en una mayor facilidad para acceder a recursos públicos.

En términos de las fuentes que utilizan las organizaciones para informarse sobre el proceso presupuestario y el gasto público en general, la más utilizada son los sitios web de las instituciones públicas (72%), seguida de solicitudes de transparencia (47%) y correos electrónicos enviados a instituciones públicas (42%) o reuniones con autoridades solicitadas vía ley de lobby (40%). Entre un quinto y un cuarto de las organizaciones de menor tamaño no han solicitado información sobre gasto público o bien declaran no saber cómo solicitarla, mientras que las organizaciones más grandes tienden a utilizar múltiples fuentes de información (Cuadro 18).

El proceso de audiencias con organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado reveló que existe consenso en que el mayor generador de información para analizar el proceso presupuestario es la Dirección de Presupuestos. Otras fuentes de información identificadas por los destinatarios fueron la Oficina Presupuestaria del Congreso y la Biblioteca del

Congreso. Las organizaciones también mencionaron que las carteras ministeriales entregan información, pero que en general esta no es sistematizada ni preparada para ser utilizada como fuente de análisis en el proceso de debate presupuestario.

Sobre la información que se maneja a través de la Oficina Presupuestaria del Congreso, se argumentó que persisten enormes brechas para el procesamiento de datos, debido a que la información proveniente de terceras instituciones o de la propia Dipres no estaría estandarizada, no se encuentra ordenada ni se presenta en formatos adecuados, lo que dificulta su utilización oportuna en el proceso anual.

Respecto a la calidad del proceso, declararon que la discusión presupuestaria ha estado radicada en grupos técnicos conocidos por el Ejecutivo y el Legislativo, cuyo lenguaje es extremadamente difícil de abordar para la sociedad civil, generando brechas de acceso y asimetrías de información y conocimiento, lo que se traduce en que ve limitada su participación. En cuanto a los procesos de fiscalización y rendición de cuentas, en que la sociedad civil organizada participa principal-

Cuadro 18 > Fuentes de información utilizadas para informarse sobre el proceso presupuestario.

	Páginas web de las instituciones públicas	Correos electrónicos a instituciones públicas	Solicitudes de transparencia	Vía solicitud de reunión lobby	No sabemos como solicitar información ni dónde	No hemos solicitado	Otra fuente
TOTAL	71,6%	42%	46,9%	39,5%	7,4%	12,4%	1,2%
1 - 9 personas	69,8%	46,5%	48,8%	41,9%	4,7%	14%	2,2%
10 - 49 personas	56,5%	30,4%	43,5%	30,4%	8,7%	17,4%	0%
50 - 199 personas	100%	50%	40%	50%	20%	0%	0%
200 o más personas	100%	40%	60%	40%	0%	0%	0%

■ > 40% ■ < 10%

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP - Observatorio Fiscal.

mente de la implementación de programas sociales, se argumentó que la rendición de cuentas no apunta en la dirección correcta, pues pone un excesivo foco en la dimensión financiera, a la vez que se dejan de lado espacios de discusión que le permitirían enriquecer los procesos, la calidad y pertinencia de los programas.

En los espacios de escucha implementados por la Comisión se insistió en la necesidad de instalar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, respecto al seguimiento del gasto público en el diseño de la política pública, considerando mecanismos de retroalimentación mediante los cuales las diversas instancias de la sociedad civil puedan asumir roles estratégicos. Sin embargo, también se destacó repetidamente la ausencia de espacios de formación y/o educación a la sociedad civil sobre el proceso presupuestario. Esto genera grandes brechas en la capacidad de análisis de los datos presupuestarios entregados por la autoridad: entender los datos de ejecución presupuestaria y el funcionamiento del sistema de finanzas públicas resulta complejo en general, por lo que una mayor transparencia no necesariamente se traduciría en mejor comprensión. Al no existir educación en esta línea, no hay contrapartes civiles adecuadas para acceder a datos y participar activamente del debate presupuestario, por lo que el esfuerzo comunicacional y pedagógico de la autoridad se debe redoblar.

4.3.3. Otras consideraciones en materia de transparencia fiscal.

En el presente capítulo se presentan consideraciones complementarias sobre la transparencia fiscal a nivel específico, relacionados con (i) rendición de cuentas frente a los contribuyentes, (ii) rendición de cuentas del gasto COVID, (iii) transparencia y rendición de cuentas del gasto hospitalario y la medición y transparencia de la satisfacción usuaria de los hospitales en Chile. Además, a raíz de la pandemia, la Comisión de Gasto Público realizó durante 2020 un análisis específico en el ámbito hospitalario.

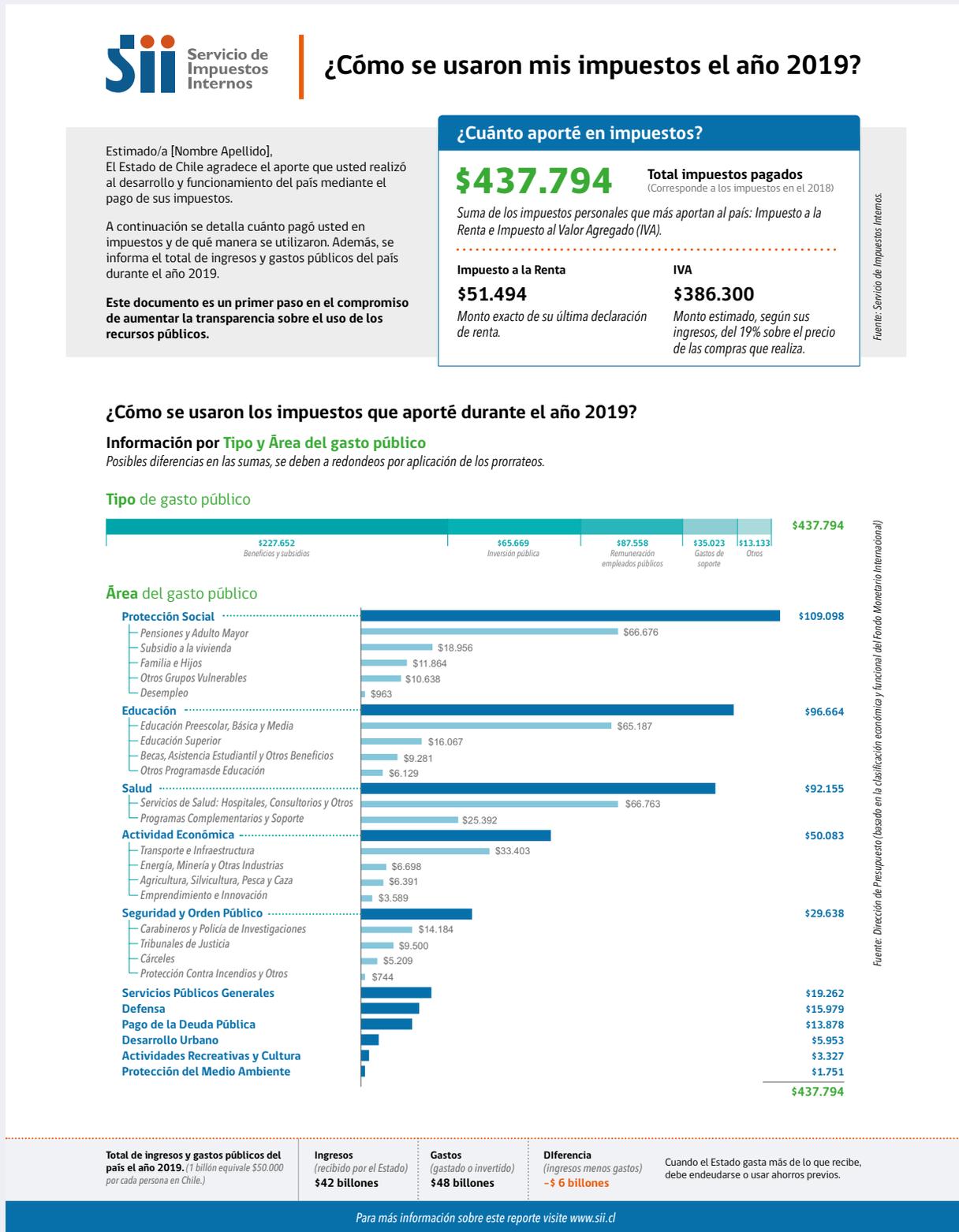
Rendición de cuentas frente a los contribuyentes.

Es importante avanzar hacia una mayor transparencia fiscal y rendición de cuentas frente a la ciudadanía, que a su vez es contribuyente del Estado. En este sentido, y considerando el calendario de la Operación Renta 2020, la primera propuesta formal de la Comisión de Gasto Público al Ministerio de Hacienda —realizada a inicios de marzo de 2020— planteaba que la Administración, a través del Servicio de Impuestos Internos, informara a quienes realizan la Declaración de Impuestos en abril de 2020 sobre el porcentaje del gasto público que se invierte en diversas áreas (salud, educación, pensiones, medio ambiente, deporte, defensa, seguridad, etcétera). La idea es *personalizar* la información, explicitando cuál sería en la práctica la distribución por área de los impuestos que paga cada contribuyente. La propuesta fue recogida e implementada por el Ministerio de Hacienda. En un trabajo conjunto entre la Dirección de Presupuestos, el Servicio de Impuestos Internos, el Laboratorio de Gobierno y la Tesorería General de la República, se inició el diseño de prototipos para el reporte, con pruebas en terreno en 15 regiones, que incluyeron 700 entrevistas y el estudio de 80 casos internacionales.

El resultado de ese trabajo fue el «Reporte al Contribuyente: ¿Cómo se usaron mis Impuestos en 2019?» (Figura 7). La iniciativa incluyó un diseño experimental para evaluar los impactos del reporte, a cargo de la Dipres y la Universidad de Warwick, que incluyó el despliegue del reporte en tres formatos en el momento en que las personas completaron su operación renta en el sitio web del SII.

Los resultados de este ejercicio fueron muy positivos: el reporte fue bien recibido por la ciudadanía, ampliamente difundido por la prensa y generó discusiones en redes sociales respecto del destino que se da a los fondos públicos. Los resultados preliminares del análisis experimental muestran que quienes recibieron el reporte aumentaron su percepción de transparencia y expresaron mayor confianza en el Estado. Los resulta-

Figura 7 > Ejemplo del Reporte “Cómo se usaron mis impuestos”, del SII, en la Operación Renta 2020



dos de esta iniciativa fueron analizados en una sesión abierta de la Comisión de Gasto Público, en agosto; los actores involucrados destacaron la innovación que significó para sus instituciones la implementación, en muy breve plazo, de un producto que requirió un alto grado de coordinación. En la instancia se recibieron comentarios de las y los asistentes. En el Capítulo 5 se enumeran recomendaciones para futuras versiones de este reporte.

Transparencia acerca del Gasto Público en el contexto de la crisis sanitaria.

La llegada de la pandemia del coronavirus al país modificó los énfasis de trabajo de la Comisión de Gasto Público. En respuesta a las primeras medidas económicas y sanitarias anunciadas por el Gobierno, se elaboró el segundo conjunto de propuestas formales de la Comisión de Gasto Público al Ministerio de Hacienda, las que fueron entregadas el 20 de abril de 2020. Las propuestas se enfocaron en la «transparencia de la información y la auditoría del gasto público en el contexto de la crisis sanitaria de la COVID-19 en Chile».

El 1 de julio de 2020, la Comisión entregó propuestas complementarias, relacionadas con la transparencia del gasto público del Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo.

El objetivo de ambos documentos fue (i) aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía respecto del buen uso de los recursos públicos y la efectividad de las medidas de mitigación implementadas en el contexto de la crisis; (ii) proveer información, en formato de datos abiertos, que permitiera a actores de la sociedad civil, la academia y de otros ámbitos relevantes, analizar las acciones tomadas por el Ejecutivo y, eventualmente, elaborar propuestas basadas en información confiable; y (iii) reducir el riesgo de mal uso de los recursos públicos.

Transparencia del gasto hospitalario y de la eficiencia hospitalaria en Chile.

Dado que uno de los mandatos de la Comisión de Gasto Público es proponer mejoras en materia de transparencia del gasto público, durante 2020 se propuso trabajar en el diseño e implementación de una experiencia piloto que permitiera poner en práctica los principios de transparencia y rendición de cuentas en algún subsistema sensible para la ciudadanía y relevante con relación al gasto público.

Como contexto, cabe destacar que datos de la encuesta realizada por la Comisión a inicios de 2020 y presentados a lo largo de esta sección —así como de otros sondeos a nivel nacional— muestran que el gasto en salud es una de las principales preocupaciones ciudadanas en materia presupuestaria. La pandemia y la reacción del sistema público frente a las necesidades de la población en esta crisis han puesto aún más el foco de preocupación en las capacidades del Estado para enfrentar las demandas sanitarias, así como en el uso de los recursos públicos en esta área. La Comisión identificó como prioritario que los diversos actores del sistema de salud, así como la propia ciudadanía, accedan a datos que faciliten monitorear el uso del gasto público en esta área, para poder tomar decisiones asociadas al correcto uso de estos recursos, de modo de cubrir de mejor forma las demandas de la ciudadanía.

Durante el segundo semestre de 2020, integrantes de la Comisión de Gasto Público colaboraron con el equipo de Fonasa para la creación de un panel interactivo, cuyo objetivo es poner a disposición del público datos sobre gestión de 65 hospitales de alta y mediana complejidad adscritos al sistema de Grupos Relacionados a Diagnóstico (GRD).

Este sistema permite obtener información del gasto por paciente atendido, ajustado por complejidad, mediante indicadores y métricas a nivel de producción y eficiencia, permitiendo realizar comparaciones entre los distintos hospitales en estas dimensiones. Posi-

bles usuarios de este panel son los propios equipos hospitalarios, grupos de interés, tomadores de decisiones y la ciudadanía, quienes podrán conocer de manera individual y comparada el gasto en salud de Chile, en especial el gasto hospitalario, que ha enfrentado las mayores demandas en el último año.

Esta fuente de información facilitará establecer parámetros de gestión más adecuados, pudiendo ser ampliada a más dimensiones de la gestión y el gasto en salud; y, en la medida que resulte útil para la toma de decisiones de política pública, pueda servir de modelo para futuras experiencias en otras áreas del Estado. El panel interactivo será próximamente publicado por Fonasa, con el patrocinio de la Comisión y del Observatorio del Gasto Fiscal.

En este sentido, la Comisión considera un mérito y agradece a Fonasa su voluntad de publicar información relacionada con el gasto hospitalario, como esfuerzo sectorial complementario a los datos de ejecución presupuestaria ya publicados de manera regular y como respuesta a peticiones para aumentar los niveles de transparencia con los cuales operan hoy las instituciones públicas.

A diciembre de 2020, la propuesta de panel interactivo para el «Monitoreo ciudadano al gasto y la gestión de los hospitales» contaba con datos en dos secciones: el financiamiento Fonasa según enfermedades y características de pacientes; y en la eficiencia del gasto hospitalario según diversos indicadores de gasto y de eficiencia en el uso de días cama. A continuación, se enumeran las secciones diseñadas con Fonasa, apoyados por el Observatorio del Gasto Fiscal:

1. Distribución del Financiamiento de Fonasa:

- a. Financiamiento utilizado, por grupo de enfermedades diagnosticadas (en millones de pesos y como porcentaje del total).

- b. Financiamiento utilizado según grupo de diagnóstico, género y tramos de edad.
- c. Actividad y financiamiento por paciente atendido (equivalentes), por género y grupo de enfermedades (Figura 8).

2. Eficiencia en el gasto y la atención por paciente:

- a. Indicadores de gasto por egreso equivalente.
- b. Indicadores de eficiencia.

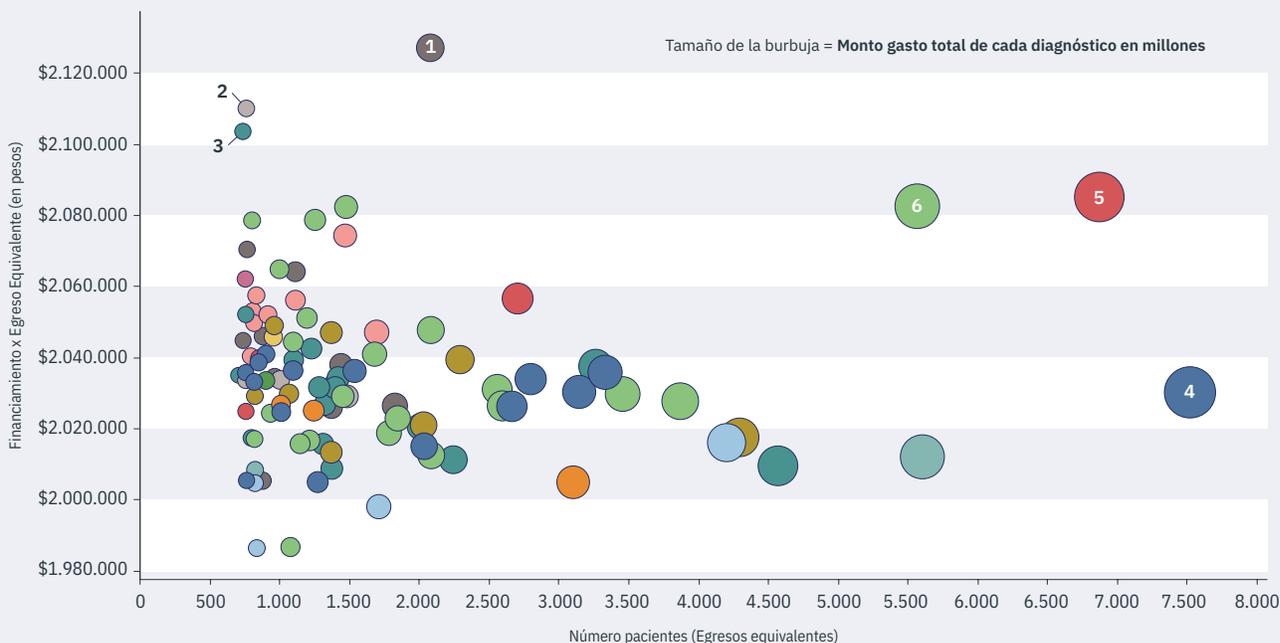
Satisfacción Usuaría en la Red de Salud Pública de Chile.

Medir mejor los resultados del gasto público es uno de los principales desafíos de Chile, como muestra también el Capítulo 3. Además, dado el contexto de pandemia, la Comisión de Gasto Público realizó durante 2020 un diagnóstico sobre las herramientas utilizadas para medir la Satisfacción Usuaría en el sector de la atención pública en salud. Para este trabajo sectorial, integrantes de la Comisión acompañaron como contraparte un Taller de Titulación de estudiantes del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile⁷⁴.

En el marco de este estudio, se identificó que desde el Programa de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) existe una metodología de medición centralizada para varios servicios, pero no se incluye a prestadores de salud. Tampoco hay un panel de comparación de datos de la gestión hospitalaria en el que se analice el gasto público asociado a hospitales GRD, en relación con la percepción de los usuarios sobre la atención recibida. El Recuadro 2 resume la metodología, los principales diagnósticos, así como las respectivas recomendaciones.

74 El taller fue gestionado por los estudiantes Consuelo Avilés Urzúa y Francisco Pavlic.

Figura 8 > Ejemplo de visualización para mostrar el financiamiento FONASA según diagnósticos, 2019



Grupos de diagnóstico (capítulos CIE-10)

Seleccionando sobre la categoría, se resaltan en el gráfico los diagnósticos asociados

- Enfermedades del sistema digestivo
- Ciertas afecciones originadas en el período perinatal
- Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias
- Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo
- Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos, y ciertos trastornos que afectan el mecanismo de la inmunidad
- Enfermedades del sistema circulatorio
- Enfermedades del sistema genitourinario
- Enfermedades del sistema nervioso central
- Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo
- Enfermedades del sistema respiratorio
- Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas
- Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud
- Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas
- Tumores [Neoplasias]

- 1** Diagnóstico Principal: **LEUCEMIA LINFOBLASTICA AGUDA [ALL O LLA]**
Agrupación: Tumores [Neoplasias]
N° de Egresos Equivalentes : 2.074
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 4.412
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.127.303
- 2** Diagnóstico Principal: **TRASTORNOS DE DISCO LUMBAR Y OTROS, CON RADICULOPATIA**
Agrupación: Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo
N° de Egresos Equivalentes : 756
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 1.596
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.110.256
- 3** Diagnóstico Principal: **NEUMONIA LOBAR, NO ESPECIFICADA**
Agrupación: Enfermedades del sistema respiratorio
N° de Egresos Equivalentes : 732
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 1.540
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.103.777
- 4** Diagnóstico Principal: **OTRAS APENDICITIS AGUDAS Y LAS NO ESPECIFICADAS**
Agrupación: Enfermedades del sistema digestivo
N° de Egresos Equivalentes : 7.514
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 15.256
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.030.400
- 5** Diagnóstico Principal: **SESIÓN DE QUIMIOTERAPIA POR TUMOR**
Agrupación: Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud
N° de Egresos Equivalentes: 6.865
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 14.315
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.085.343
- 6** Diagnóstico Principal: **ENFERMEDAD ATEROSCLEROTICA DEL CORAZÓN**
Agrupación: Enfermedades del sistema circulatorio
N° de Egresos Equivalentes: 5.561
Gasto total GRD del diagnóstico (en millones): \$ 11.582
Gasto x paciente (Egreso Equivalente): \$ 2.082.750

Fuente: Elaboración propia⁷⁵, con datos de Fonasa.

75 Con apoyo del equipo Observatorio del Gasto Fiscal.



Recuadro 2: Satisfacción usuaria en la red de salud pública de Chile

Metodología: Se realizó una revisión de la medición del concepto «satisfacción usuaria» en la Red de Salud Pública, dentro del contexto nacional e internacional. La metodología de investigación consistió en la revisión profunda de fuentes secundarias. Se consideraron informes metodológicos y de resultados de aplicación de herramientas de medición de Satisfacción Usuaria. Sobre esto, se identificó la institución encargada del indicador, su inserción dentro de la gobernanza del sistema de salud e información metodológica relevante. Para el caso nacional, esto fue complementado con entrevistas a actores clave del proceso de desarrollo e implementación de cada indicador analizado. La información recolectada fue ordenada en tablas que facilitaron su comprensión y presentación.

Diagnóstico: A partir de la investigación fue posible evidenciar que existen vacíos en la medición del concepto «satisfacción usuaria», y que hay un disenso sobre qué institución pública debería estar encargada de la aplicación y gestión del potencial indicador.

Respecto de los vacíos existen cinco puntos relevantes:

- I. Instrumentos descontinuados. En 2009 se intentó implementar un indicador centralizado desde la Subsecretaría de Redes Asistenciales, pero luego de su primera aplicación no se volvió a implementar. En 2013, desde la Superintendencia de Salud se intentó implementar un indicador similar, que tuvo como base una investigación cualitativa para elaborar la encuesta, pero sólo llegó hasta la etapa piloto.
- II. Indicador Superintendencia. Desde 1999 la Superintendencia de Salud realiza anualmente una Encuesta de Satisfacción Usuaria; sin embargo, se aplica a una muestra muy pequeña y no necesariamente usuaria del sistema público de salud, por lo que corresponde más a una encuesta de opinión que de satisfacción sobre el sistema de salud.
- III. Encuesta Bono Trato Usuario. Esta encuesta se implementa desde 2013 por la Subsecretaría de Redes Asistenciales. A pesar de ser considerada como indicador de satisfacción usuaria, es una herramienta de incentivo económico sujeta a la evaluación de los usuarios sobre el trato recibido. Separa los resultados en tres tramos, siendo los funcionarios del primer tramo quienes reciben una bonificación más alta. Se considera incompleta, ya que no mide todas las dimensiones de satisfacción usuaria, y la existencia del incentivo económico pone en riesgo la integridad y calidad de los datos.
- IV. Indicador Satisfacción Usuaria EAR. Se mide mensualmente desde 2011, dentro del marco de la Balanced Scorecard. Sin embargo, sólo aplica a los Hospitales Autogestionados en Red; y dentro de estos, sólo mide la atención ambulatoria y de urgencias, no la hospitalaria.
- V. Indicadores no comparables en los servicios de salud. A nivel nacional, de manera paralela con la Encuesta Trato Usuario y la Encuesta de los EAR, otros servicios y establecimientos de salud cuentan con su propia encuesta. El hecho de que posean dimensiones y preguntas distintas imposibilita su comparación.

Recomendaciones

INDICADORES: Indicadores: Tras la revisión de literatura y de la experiencia internacional, se identificó que las dimensiones mínimas para la medición de la satisfacción usuaria deben centrarse en:

1. atención del personal administrativo, de enfermería y médico; su trato, claridad de información e inclusión en las decisiones;
2. tiempo de espera antes de la citación y dentro del establecimiento;
3. infraestructura, su estado general y su limpieza;
4. una valoración general de la satisfacción con la atención recibida.

METODOLOGÍA: Se recomienda que se aplique fuera del establecimiento —a fin de evitar sesgos relacionados con la discapacidad social de las respuestas de los encuestados—, con una plataforma virtual que facilite la visualización de los resultados para cada unidad del sistema de salud (basándose en el software creado para la encuesta discontinuada de la superintendencia).

SISTEMA DE GOBERNANZA: Se recomienda que el indicador sea aplicado por la Superintendencia de Salud o Fonasa, y que los resultados sean entregados al ministerio, los servicios y a los establecimientos, para ayudar con su gestión en conjunto con la información de las OIRS y Fonasa. Además, vale considerar a este indicador como medida de transparencia frente a la sociedad civil.

Tomando en cuenta elementos que determinan la discontinuación y supervivencia de los indicadores, se recomienda que la aplicación periódica del instrumento tenga respaldo legal y que se elimine la bonificación económica basada en los resultados, para evitar sesgos o resistencia a la medición.

SINERGIA CON EAR: Para no desestimar las herramientas válidas que ya existen se propone una sinergia del cuestionario propuesto con el instrumento utilizado para evaluar la satisfacción usuaria en los Establecimientos Autogestionados en Red (EAR). Así se añadirá la medición a la atención hospitalaria al resto de los establecimientos de salud.

1

2

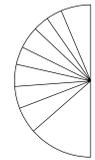
3

4

5

6

4.4 Participación Ciudadana a lo largo del Ciclo Presupuestario



4.4.1. Recomendaciones del GIFT y del Open Budget Survey.

El estudio de la Global Initiative for Fiscal Transparency⁷⁶ elaborado a petición de la Comisión de Gasto Público (Anexo IV) señala que, en materia de participación ciudadana en el proceso presupuestario, Chile presenta importantes desafíos a nivel comparado⁷⁷ y que, si bien América Latina está bajo el promedio mundial, países como México, Perú y Brasil han registrado evaluaciones más favorables en las mediciones internacionales.

Según este estudio, destaca como oportunidad que Chile —mediante la Ley N° 20.500— ya reconoce el derecho de las personas a participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Por lo tanto, si bien el Informe establece que falta por implementar mecanismos e instrumentos en distintas áreas, no existe un impedimento legal ni otras restricciones para que puedan implementarse.

El documento del GIFT trata dos temas principales: (i) la importancia de la participación pública y el monitoreo socialmente relevante en el contexto del ciclo presupuestario, y (ii) la medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios de servicios públicos. El reporte da cuenta de los desafíos que existen en el país al respecto, entregando información tanto de iniciativas existentes (por ejemplo, el Portal de Satisfacción de Servicios Públicos, Chile Atiende o iniciativas como «El Chile que queremos»), como de mecanismos que podrían incorporarse a la luz de la experiencia comparada.

Para diseñar una mayor participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario, el GIFT destaca la importancia de tener claridad sobre los objetivos que se quieren lograr a través de los procesos participativos. El documento del GIFT cuenta con casos de participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario que son ilustrativos a nivel comparado: Nueva Zelanda (planeación nacional para la definición de resultados estratégicos con un modelo de consulta y mediciones de avances), Corea del Sur (*Mi presupuesto*, políticas públicas para inclusión en el proyecto de presupuesto y seguimiento de su implementación), Canadá (reconfiguración de políticas sectoriales existentes para la configuración del presupuesto, mediante consultas temáticas), México (consulta de indicadores del desempeño de los programas presupuestarios, con ajustes a indicadores de monitoreo de resultados de programas presupuestarios) y Sierra Leona (monitoreo de la ejecución del gasto, generación de capacidades de los comités de supervisión del presupuesto).

El GIFT también señala la importancia de incorporar la perspectiva usuaria en esta materia como una manera de abordar las inercias del gasto público. El seguimiento de las prioridades y preferencias de las personas en el contexto del gasto público permite avanzar hacia un presupuesto basado en resultados. Por lo mismo, se recomienda que «los presupuestos deberían incluir clasificaciones que permitan rastrear objetivos y resultados particulares de acciones y políticas gubernamentales para evaluar el progreso en la obtención de metas».⁷⁸ Para la medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios

76 https://comisiongastopublico.cl/static/docs/CGP-Chile_Analisis_GIFT_Sept2020.pdf

77 Ver, por ejemplo, Observatorio Fiscal 2020

78 El Capítulo 3 del presente documento aborda justamente este desafío.

de servicios públicos, el GIFT menciona entre los principales desafíos en esta materia: (i) poder identificar los objetivos del gasto público en los que debiera centrarse este esfuerzo (a nivel global o funcional); (ii) identificar indicadores a medir, según lo que a la gente le importa medir; y (iii) la medición de impacto final. A nivel internacional, se destacan los casos de Nueva Zelandia (Presupuesto para el Bienestar), Canadá (Service Canada), Reino Unido (Nuestra Voz, Nuestra Salud) como ejemplos en esta materia.

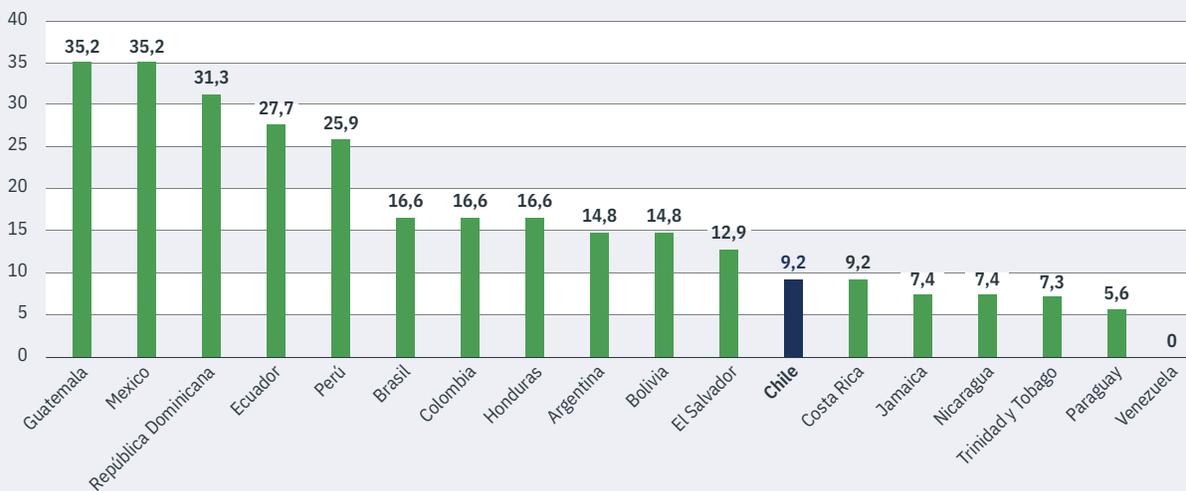
Complementario a las recomendaciones de participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario del GIFT, destacan los diagnósticos y recomendaciones del Open Budget Survey (OBS) en materia participación —a su vez complementarios a los diagnósticos del OBS para transparencia fiscal—. De hecho, el International Budget Partnership, institución a cargo de la OBS, señala que la transparencia fiscal por sí sola no es suficiente para mejorar la gestión del proceso

presupuestario. Se requiere también una participación pública inclusiva, considerándose este aspecto cómo fundamental para lograr resultados positivos asociados con mayor transparencia presupuestaria.

Sin embargo, en el ámbito de participación a lo largo del ciclo presupuestario Chile aparece cómo país con baja puntuación en la Open Budget Survey 2019, con apenas 9 puntos (sobre 100), detrás de Guatemala, México, República Dominicana, Ecuador, Perú, Brasil, Colombia, Honduras, Argentina, Bolivia y El Salvador (Figura 9).

Las débiles instancias de participación se presentan a lo largo de todas las etapas del ciclo presupuestario del gasto público, exceptuando la etapa de fiscalización, cuyo puntaje promedio supera al promedio mundial y está muy cercano al promedio de la región. Las brechas más importantes se visualizan en las etapas de formulación y ejecución del presupuesto, en

Figura 9 > Resultados obtenidos en el ámbito de participación en países de Latinoamérica, según OBS 2019 (máximo puntaje: 100)



Fuente: Datos 2019, disponibles en el sitio de la OBS.⁷⁹

79 <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>



Cuadro 19 > Ranking de participación en países de Latinoamérica y la OECD

	Puntaje Prom. Chile	Puntaje promedio OCDE	Puntaje promedio Latam
Etapa Formulación (Ejecutivo)	0	18	7,4
Etapa aprobación (Congreso)	8,3	31,8	16,2
Etapa Ejecución (Ejecutivo)	0	12,3	9,7
Etapa fiscalización (Contraloría)	44,3	34,8	46,2

Fuente: Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 IBP-Observatorio Fiscal.⁸⁰

las cuales Chile obtuvo 0 puntos de 100, comparados con los 18 y 7 puntos promedio que obtuvieron los países de la OCDE y Latinoamérica, respectivamente en la etapa de formulación; y en contraste a los 12 y 10 puntos promedio que obtuvieron los países de la OCDE y Latinoamérica, respectivamente, en la etapa de ejecución (Cuadro 19). Adicionalmente, se presenta una diferencia menos significativa, pero que no deja de ser importante, en la etapa de aprobación del presupuesto en el Congreso: pese a que esta institución cuenta con audiencias públicas, falta una mayor promoción de su apertura y de desarrollo de *feedback* respecto a los aportes entregados por la ciudadanía en cada una de las instancias de discusión parlamentaria.

4.4.2. Diagnóstico sobre las demandas ciudadanas de participación en Chile

Los dos procesos de levantamiento de información la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano (audiencias y encuesta)⁸¹ reforzaron los resultados de los estudios internacionales de la OBS y GIFT, dejando de manifiesto que la participación ciudadana es el gran pendiente en Chile para mejorar la eficacia del

gasto público. Los resultados fueron agrupados en cuatro ejes:

- Información para la participación
- Canales de participación
- Información sobre el proceso de presupuesto.
- El proceso presupuestario.

Información para la participación: Existen grandes brechas en contenidos y calidad de la información en lo que se refiere al uso de un lenguaje técnico y estandarización de los datos, siendo un ejemplo ya mencionado la Oficina Presupuestaria. En este sentido, los participantes en las audiencias destacaron que la información es «limitada en su acceso y entendimiento» y expresada en «lenguaje complejo». Estas apreciaciones fueron reforzadas por los resultados de la encuesta a organizaciones de la sociedad civil, donde las organizaciones expresaron la necesidad de mejorar la claridad de la información presupuestaria, la cual es evaluada negativamente respecto de su completitud y utilidad. Lo más relevante es que el proceso de audiencias reveló claramente que las organizaciones consideran el acceso a información como un prerequisite para participar de manera efectiva..

80 Open Budget Survey 2019 | International Budget Partnership

81 Los detalles metodológicos se presentaron en el capítulo 4.2.

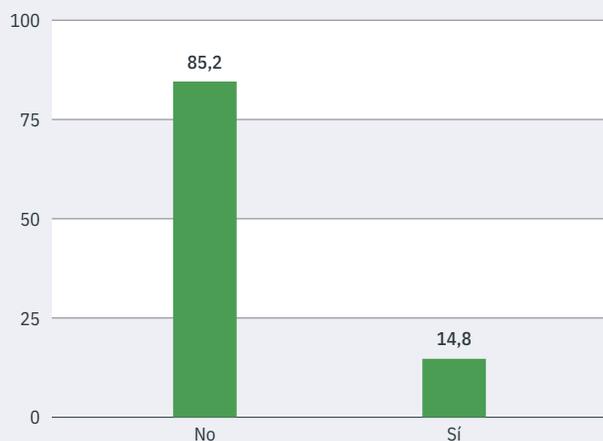
Canales de participación: Las personas e instituciones encuestadas y quienes participaron de las audiencias expresaron transversalmente la necesidad de contar con canales de participación formales a lo largo del proceso presupuestario. La percepción es que no existen canales de participación en las etapas que están a cargo del Poder Ejecutivo, y que se requieren mejoras en los canales de participación del Poder Legislativo. Ambos instrumentos dejaron de manifiesto que los espacios de participación son limitados, marcados fuertemente por contingencias y percibidos como eminentemente informales o, a lo menos, escasamente estructurados.

En particular, en las audiencias se identificó que hay un desafío relevante en abrir espacios de participación que no sean utilizados sólo por quienes tienen intereses directos en determinadas partidas presupuestarias, sino procesos públicos transparentes donde las organizaciones accedan a conocer el estado de la discusión presupuestaria y a participar en el debate de algunas de las partidas, si es necesario.

Cabe mencionar que al momento de desarrollar el proceso de audiencias y entrevistas desde la Subcomisión de Participación y Enfoque Ciudadano, el Ministerio de Hacienda aún no había iniciado el proceso de crear un Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc), por lo que aparece mencionada en diversas instancias la importancia de que abra un canal de comunicación permanente con la sociedad civil, permitiendo una mayor coordinación respecto de las demandas y requerimientos ciudadanos con los niveles de transparencia en materia de información, y espacios de escucha entre la autoridad y la sociedad civil para mejorar el gasto público.

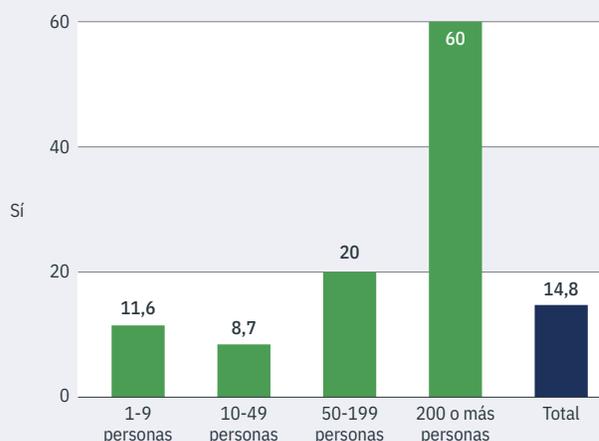
Los resultados antes mencionados fueron reafirmados en la encuesta a organizaciones de la sociedad civil, en la cual 85% declaró no participar en el proceso presupuestario (Figura 10). Del pequeño porcentaje de organizaciones que declaran sí participar en alguna etapa del proceso presupuestario, el 60% son organizaciones grandes (más de 200 trabajadores), como indica Figura 11.

Figura 10 > Participación a lo largo del proceso presupuestario desde la sociedad civil organizada, encuesta de la Comisión 2020



Fuente: Encuesta de la Comisión 2020.

Figura 11 > Porcentaje de organizaciones civiles que han participado en el proceso presupuestario, según tamaño



Fuente: Encuesta de la Comisión 2020.

1

2

3

4

5

6

Si bien 85% de las organizaciones no han participado en alguna etapa del proceso presupuestario, 98% declara que les interesa participar en alguna de ellas. Sin embargo, solo cuatro de cada diez organizaciones han tomado medidas para intentar participar y sólo 14% de estas declara haberlo logrado.

Esta brecha, se puede deber a múltiples factores. No obstante, los datos sobre acceso a la información revisados en el apartado anterior, así como los testimonios de distintas organizaciones en los procesos de audiencia, son consistentes en apuntar a las asimetrías de información y a la falta de capacitación como una barrera a la participación efectiva. Existe, por tanto, una demanda por instancias de formación que habiliten a las personas y organizaciones para participar.

Los resultados sugieren que, pese al interés generalizado por participar, solo una fracción de las organizaciones consultadas —particularmente las de mayor tamaño—, cuentan con los recursos o el conocimiento para intentar participar; y que una fracción aún menor efectivamente lo logra. Entre las pocas organizaciones que consiguen participar, la evaluación de dicha participación es en general positiva.

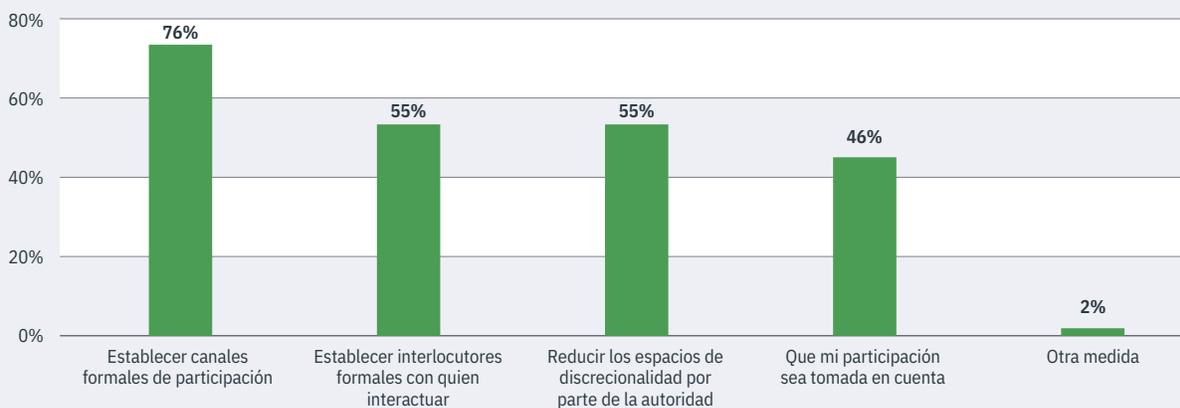
Esto fue reafirmado y complementando en la encuesta, donde las organizaciones manifestaron como prioridades la apertura de canales (76,5%) e interlocutores (55,5%) formales para poder incidir (Figura 12).

Esta ausencia de canales e interlocutores formales para la participación ciudadana fue relacionada por los participantes de las audiencias con la falta de una mirada estratégica en la relación que mantiene el Estado con las organizaciones de la sociedad civil, en tanto socias en la implementación de políticas públicas.

Información sobre el proceso. La necesidad de informar y formar activamente a la ciudadanía sobre las etapas del ciclo presupuestario, sus funciones y contrapartes para activar la participación, fue destacada tanto en las audiencias como en la encuesta. La información del proceso es relatada como escasa y presentada en un lenguaje excesivamente técnico, lo que dificulta la posibilidad de participar de manera efectiva, tendiendo a concentrar la participación de la sociedad civil en pocos actores muy especializados.

Los insumos generados durante el transcurso del trabajo de la subcomisión muestran que es clave mejorar

Figura 12 > Cómo mejorar la participación ciudadana, según la percepción de las organizaciones civiles



Fuente: Encuesta de la Comisión 2020.

las instancias de participación en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Estas instancias se perciben, en muchos casos, como inexistentes.

En términos generales, los hallazgos apuntan a la necesidad de mejorar la normativa vigente sobre participación ciudadana, la que es percibida como débil, creando sólo escasos espacios consultivos, con poca formalidad, baja periodicidad y falta de consistencia en los contenidos tratados en cada uno de esos espacios.

Las demandas ciudadanas recogidas para cada una de las distintas etapas del proceso presupuestario se resumen en:

1. Formulación: La etapa de formulación es la que mayor interés genera pues las personas e instituciones comprenden que es en ella donde se definen los énfasis de financiamiento de la política pública; a la vez, es vista como una etapa donde hay un potencial mayor de incidencia. Así, 72% de las organizaciones encuestadas (Figura 13) declara interés en participar de esta etapa, también destacada en las audiencias. De hecho, los asesores parlamentarios entrevistados coincidían en que es aquí donde

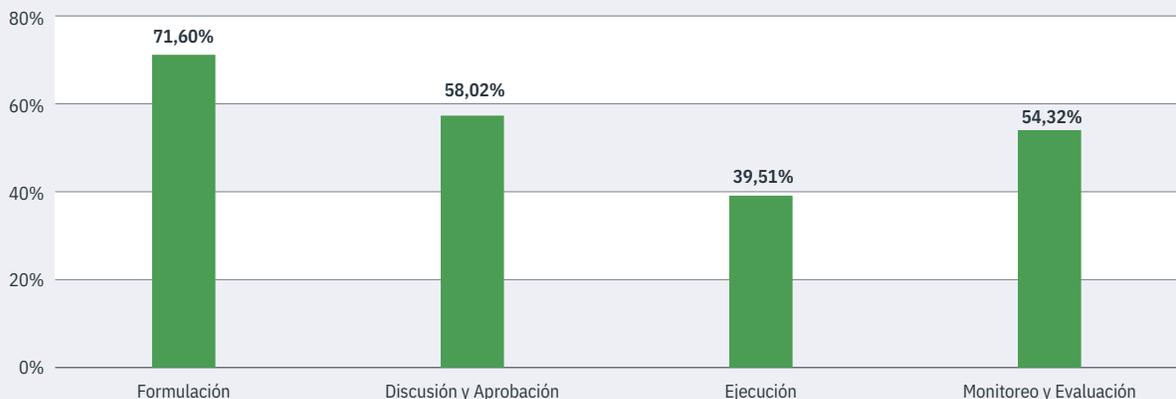
hay mayores posibilidades de influir desde la sociedad civil, a la vez que recomendaban aumentar la participación antes del inicio de la discusión parlamentaria, pues ello mejoraría el proceso de debate de la ley.

Esto coincide con las recomendaciones de la mayoría de los participantes, muchos de los cuales propusieron la creación de una etapa consultiva formal, anterior a la formulación, para asegurar la participación. Esto requeriría extender los tiempos de preparación en el proceso presupuestario.

2. Discusión presupuestaria. En relación con la etapa de discusión de la ley, a partir del material recopilado fue posible identificar que, aunque es una etapa donde existen espacios formales de participación, como las audiencias, ésta no tiene una institucionalidad que se haga cargo de la sistematización, retroalimentación y generación de bases de datos, de modo que el Congreso pueda acceder a aquellas organizaciones relacionadas con los distintos temas tratados durante la discusión.

Los asesores parlamentarios que asistieron a las audiencias observaron que la participación real es

Figura 13 > Porcentaje de Organizaciones Civiles a las que interesaría participar del proceso presupuestario, según etapas de ciclo



Fuente: Elaboración propia.



muy baja, ya que acuden principalmente organizaciones que tienen un interés directo en algún aspecto del presupuesto.

No hay una voluntad activa para acercarse al parlamento, sino que más bien es coyuntural. Los tiempos acotados de la discusión parlamentaria dificultan aún más una participación amplia; pero existe la percepción de que aun si estos se extendieran sería limitada la capacidad de procesar la información y las demandas, de modo de incorporarlas a la ley. En suma, se percibe que la participación ciudadana en el proceso de discusión del presupuesto es acotada, especializada y que su impacto es relativamente limitado

3. Ejecución presupuestaria: La participación en la ejecución presupuestaria aparece como de baja relevancia para las organizaciones de la sociedad civil, fue muy poco mencionada en las audiencias. Esto puede deberse a que las organizaciones participantes perciben mayores posibilidades en ser ejecutoras del presupuesto en su calidad de prestadores de servicios, que como actores capaces de modificar la forma en que el presupuesto efectivamente se ejecuta. De hecho, en la encuesta sólo cuatro de cada diez organizaciones de la sociedad civil mencionaron interés por participar en esta etapa.

En el reporte de las organizaciones, en esta fase la participación se da principalmente mediante la postulación a proyectos y fondos concursables, proceso que tiene altos niveles de transparencia y apertura, pero que al mismo tiempo presenta una alta carga burocrática, que dificulta una participa-

ción más sustantiva. Las organizaciones declaran su interés por participar en la postulación a fondos, pero reclaman que su estatus de socios estratégicos del Estado en la implementación de la política, especialmente en el área social, se traduciría en una mayor incidencia en la definición de criterios respecto de cómo se asignan los recursos, cuáles son los mínimos necesarios para que la política sea efectiva y cuál es la pertinencia territorial de éstos.

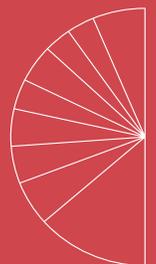
4. Monitoreo y Evaluación: En relación con la evaluación del gasto, el foco de las críticas y demandas de las organizaciones es que las metodologías de evaluación utilizadas tienen un carácter formal y casi exclusivamente financiero-contable, sin que se evalúe de manera sistemática la pertinencia y calidad del gasto. Esto se expresa, por ejemplo, en el hecho de que las evaluaciones sólo consideran los montos asignados por el Estado, cuando en la práctica éstos suelen ser complementados por recursos propios desde la sociedad civil, indispensables para el buen desempeño de la política pública. En general, las organizaciones consideran la fase de evaluación como una oportunidad perdida de considerar información cualitativa y la aplicación de evaluaciones de impacto, que permitan reorientar el gasto.

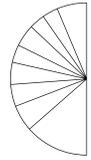
Adicionalmente, se mencionó repetidamente que la posibilidad de discusión en profundidad del uso de recursos se da sólo cuando se crean o eliminan servicios o programas, y no en torno a la evaluación periódica de éstos. Se señaló que la preocupación del Ejecutivo se centra en que se realicen las transferencias y el gasto mismo, más que en evaluar su calidad.

5

Recomendaciones

Páginas 86 — 107





5. Recomendaciones

En el presente capítulo se presentan una serie de recomendaciones prioritarias para avanzar hacia una mayor eficiencia y transparencia del gasto público, así como facilitar una mayor participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario.

Las recomendaciones tienen por objeto constituir lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria que permita avanzar de manera sistémica y progresiva en priorizar la asignación de recursos según las necesidades actuales y futuras de la ciudadanía, con información más clara, certera, transparente y accesible sobre los objetivos del gasto.

Antes de presentar las recomendaciones, se entregan una serie de reflexiones relevantes para instalar una agenda que apunte hacia una mayor eficacia, eficiencia, pertinencia y transparencia del gasto público, con mayores niveles de participación ciudadana.

i. Modernización presupuestaria como parte de un conjunto de reformas al Estado: Para lograr efectividad en las reformas necesarias en materia presupuestaria, estas requieren ser abordadas dentro de una dimensión más amplia del proceso de modernización del Estado, que no se agota en un esfuerzo aislado, sino que requiere una lógica de avance progresivo y sistemático, pero también urgente, como lo ha puesto de relieve la situación derivada de la pandemia de la COVID-19. En concreto, el conjunto de lineamientos que se proponen para acordar una futura reforma en el ámbito presupuestario debería acompañarse de reformas en otros ámbitos, como el empleo público, la Alta Dirección Pública y la gestión de datos del Estado. Adicionalmente, cuando se observa la dinámica a nivel presupuestario entre la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda, por

un lado, y el Congreso Nacional por el otro, es evidente que ir modernizando solo un poder (el Ejecutivo), no será suficiente para lograr un equilibrio más virtuoso. En este contexto, se hace necesario repensar los incentivos que tiene actualmente el Congreso para participar en el debate de la mejor forma.

La Comisión opina que las materias expuestas debieran materializarse a través de grandes acuerdos políticos para el mediano y largo plazo, que permitan avanzar sin que el proceso se vea afectado por los cambios de autoridades. En caso de que ello no ocurra, esto no debiera impedir el avance en alguno de los aspectos propuestos en el presente documento.

ii. Consenso acerca de la reforma presupuestaria entre el Ejecutivo y el Congreso: Las recomendaciones que se formulan en el presente capítulo apuntan a cambios no sólo legislativos; en muchos casos suponen remover prácticas y cultura institucional largamente arraigadas. En este contexto, una recomendación transversal es mejorar las instancias de coordinación entre los distintos actores del proceso presupuestario, que no necesariamente conocen o consideran suficientemente legítimas las herramientas existentes. Este es el caso, especialmente, del seguimiento en materia de desempeño de los programas públicos desde la Dirección de Presupuestos.

Si bien se entiende que coordinar una reforma presupuestaria es una tarea propia del Ejecutivo, se sugiere que el Ministerio de Hacienda inicie un debate amplio sobre la base de las presentes recomendaciones, principalmente con el Congreso, con el objetivo de acordar un conjunto de modi-

ficaciones como parte de la reforma presupuestaria para los próximos años. Para este proceso se propone que ambas partes acuerden primero los objetivos de una reforma presupuestaria, para posteriormente elaborar una hoja de ruta clara, con hitos medibles.

iii. Sinergias entre los objetivos de eficiencia y de transparencia fiscal y participación ciudadana:

Los objetivos de contar con una mayor transparencia fiscal y con una mayor participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario están entrelazados con el objetivo de avanzar hacia una mayor eficiencia del gasto público, tal como distintos estudios en el plano internacional han evidenciado.⁸³

A continuación, se presentan las principales recomendaciones de la Comisión de Gasto Público —resultado del trabajo central realizado durante 2020—, estructuradas de acuerdo con los objetivos que se busca alcanzar.

Objetivo 1: Un Presupuesto con objetivos declarados y métricas asociadas

Se propone avanzar hacia un sistema presupuestario que permita medir mejor la efectividad y eficiencia a nivel de resultados tanto finales como intermedios del gasto público. Las siguientes recomendaciones apuntan a las distintas dimensiones necesarias para concretar este propósito, e implican introducir objetivos y métricas que permitan realizar un monitoreo estratégico sobre los resultados finales del gasto público a nivel país. La Comisión considera que crear objetivos a nivel país e indicadores asociados al gasto general, o a ciertas áreas del gasto, permitirá realizar un seguimiento anual de aspectos clave para el bienestar de las personas, así como para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la

Organización de las Naciones Unidas, y de otros objetivos relevantes para el progreso de la sociedad y el cuidado del medioambiente. En cambio, la existencia de indicadores país solo a nivel de cada programa público, desalienta el debate del presupuesto con una visión de conjunto.

Las principales recomendaciones para avanzar hacia un presupuesto con objetivos-país:

i. Explicitar objetivos para el gasto público a nivel de resultados finales: Se recomienda explicitar el conjunto de objetivos-país y asociarlos al gasto público del Gobierno Central, entendiendo que la finalidad de los recursos públicos debiera ser avanzar de forma medible hacia dichos objetivos. Asociado a este conjunto de objetivos-país se recomienda crear indicadores de logros específicos de resultados finales e intermedios. Lo anterior implica la definición ex ante de estos indicadores para el país, en un nivel estratégico superior a los objetivos específicos que ya se definen en los programas públicos.

La Comisión subraya la importancia de contar con esta información a nivel nacional, incluso independiente del debate presupuestario. El hecho de que en el futuro los gobiernos, posiblemente a través del Ministerio de Hacienda, puedan rendir cuentas sobre el logro de objetivos-país y los resultados específicos alcanzados es per se de alto valor estratégico. Que esta información esté disponible para la ciudadanía facilita una deliberación amplia del uso de los recursos públicos y representa una oportunidad de rendición de cuentas a los contribuyentes.

ii. Clasificar los objetivos-país cuando sea factible: Será importante poder clasificar estos objeti-

83 Ver <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/DP/2020/English/IFTRGERCVCESEEEA.ashx>
<http://www.fiscaltransparency.net/use/is-fiscal-transparency-really-relevant-to-improve-public-spending/>
https://www.get-belarus.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/PP_01_2015_en.pdf
https://www.researchgate.net/publication/337357956_The_effect_of_fiscal_transparency_on_government_spending_efficiency

vos-país según áreas temáticas y asociar a ellas el gasto público, siempre y cuando sea factible. Naturalmente, no hay una única forma de clasificar los objetivos-país y el gasto público asociado. No obstante, parece conveniente utilizar la clasificación funcional del gasto, pues tiene como ventaja permitir comparar el gasto de las respectivas áreas, a nivel internacional, por tratarse de una clasificación que es parte del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.⁸⁴

De implementarse las recomendaciones, se crearían objetivos-país e indicadores para el gasto

público general. Otros objetivos-país se podrían asociar a las áreas principales según la clasificación funcional del gasto público, reconocida por organismos internacionales (Cuadro 20). Por cierto, los gobiernos tendrán posibilidad de influir en la priorización de los objetivos a través de la oferta programática asociada.

En este sentido, se recomienda usar la misma clasificación que se usaría para estructurar los objetivos-país, para clasificar también los programas públicos (Cuadro 20). Si ello se lograra articular satisfactoriamente, los programas públicos —o conjuntos de ellos—, se podrían evaluar en función de

Cuadro 20 > Posible estructura para medir el cumplimiento de objetivos país, y asociar gasto público y programas públicos acorde a ello

Objetivos País para el gasto, en general	Objetivo 1		Objetivo 2	
	Objetivo 3		Objetivo 4	
	Objetivo 5			
Objetivos País para cada área funcional del gasto		Objetivo 10	Objetivo 15	
	Objetivo 6	Objetivo 11	Objetivo 16	Objetivo 20
	Objetivo 7	Objetivo 12	Objetivo 17	Objetivo 21
	Objetivo 8	Objetivo 13	Objetivo 18	Objetivo 22
	Objetivo 9	Objetivo 14	Objetivo 19	Objetivo 23
	Área Funcional 1 P.e. Salud (código 707 según IMF)	Área Funcional 2 P.e. Asuntos económicos (código 704 según IMF)	Área Funcional 3 P.e. Asuntos económicos (código 704 según IMF)	Etc. (hasta área número 10)
Programas Públicos, estructurados según clasificación funcional. Cada programa, con sus objetivos específicos				

Fuente: Elaboración propia.

su capacidad para alcanzar esos objetivos-país; es decir, en función de su capacidad para contribuir a los avances de los respectivos indicadores. Avanzar en esta línea permitiría ir enriqueciendo el debate presupuestario. Al mismo tiempo, se crearían métricas claras que permitan a cada contribuyente del gasto público entender mejor las razones finales de sus aportes. Lo anterior debería poder entenderse como un incentivo para fortalecer tanto la moral tributaria, como la rendición de cuentas del gasto público.

Un ejemplo internacional, que destaca, para medir indicadores a nivel de resultados finales del gasto público es Nueva Zelanda a través de su Wellbeing Budget (Presupuesto de Bienestar).⁸⁵ Como parte esencial de su estrategia, el diseño del Wellbeing Budget consideró el levantamiento de un conjunto de indicadores clave —identificados en un proceso participativo— para relatar cómo está el bienestar de los ciudadanos y de la naturaleza. Dicha información es publicada por el Ministerio de Hacienda de Nueva Zelanda. Entre otros, también el gobierno del Reino Unido se ha inspirado en este ejemplo y ha levantado recientemente indicadores de bienestar para medir el desarrollo del país. En este sentido, se puede constatar que el foco en el bienestar de los ciudadanos para medir el progreso de las sociedades es un aspecto que crecientemente se está debatiendo en el ámbito internacional. Así, por ejemplo, se creó el Wellbeing Economy Governments (WEGo) Network, a partir del Foro Mundial sobre Bienestar de la OCDE en Incheon, Corea del Sur (noviembre de 2018). A esta red pertenecían los gobiernos de Finlandia, Escocia,

Gales, Islandia y Nueva Zelanda (a diciembre 2020).⁸⁶

El caso del Presupuesto de Bienestar de Nueva Zelanda es sumamente interesante, aunque no permite asociar los indicadores a áreas específicas del gasto público. Es evidente que al abordar la reforma presupuestaria, Chile tiene que aprender de experiencias internacionales diversas y elegir el camino más apropiado para su realidad.

- iii. Poner el foco en los resultados finales y la relevancia de los indicadores:** En términos generales, y tal como lo indica el Fondo Monetario Internacional en su *Fiscal Transparency Handbook*,⁸⁷ la cantidad de objetivos e indicadores que se planteen no puede ser excesiva. Para Chile, se recomienda construir un conjunto acotado de indicadores estratégicos (no más de 30) que permitan dar una imagen relevante acerca del bienestar de los ciudadanos en el país. Para los indicadores que se consideran más relevantes se recomienda definir metas de mediano plazo (5 a 10 años).

Como parte del proceso, se considera clave consensuar una metodología clara, transparente, ampliamente socializada y validada tanto en el Ejecutivo y el Congreso. El proceso de creación de objetivos e indicadores debe contar también con la participación de la ciudadanía y de expertos.⁸⁸

Inspirada en el proceso en Nueva Zelanda, la Comisión recomienda los siguientes principios para la creación de los indicadores:⁸⁹

1. foco en resultados finales;
2. relevancia para Chile;

85 Ver indicadores en <https://lsfdashboard.treasury.govt.nz/wellbeing/> y anexo VI del presente informe.

86 Vea también <https://www.gov.scot/news/wellbeing-economies-group-expands/>

87 https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf?redirect=true

88 Acerca de los mecanismos participativos para la creación de indicadores, ver Anexo IV de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), que describe la experiencia internacional, y el Anexo III del PNUD, que describe cómo identificar y validar con la ciudadanía los Desafíos para el Desarrollo Sostenible

89 Ver también: <https://www.oecd-6wfb.go.kr/speaker/suzymorrissey1.pdf>

3. estar asociados positiva o negativamente con el progreso del país en materia de bienestar;
4. considerar indicadores objetivos y subjetivos;
5. que sean acotados en cantidad;
6. que en conjunto proporcionen una imagen completa de los desafíos del país, con especial cuidado de visibilizar a poblaciones en situaciones de desventaja.⁹⁰

Junto con la creación de estos nuevos indicadores, se recomienda revisar todos los que ya existen en el sistema de monitoreo, pero que no entregan valor para presupuestar o gestionar mejor. El objetivo declarado debería ser no medir lo que no es útil para fines presupuestarios, de gestión pública o de rendición de cuentas. Especial revisión merecen los indicadores asociados a productos estratégicos (ver diagnóstico en 3.3.1 y recomendaciones asociadas al Objetivo 3 del presente capítulo).

- iv. **Asociar los objetivos-país a la Ley de Presupuestos:** Se recomienda que los objetivos-país e indicadores asociados se presenten idealmente como parte integral del proyecto de Ley de Presupuestos, en el entendido de que el gasto público tiene que estar al servicio de esos objetivos y que no constituye un fin en sí mismo.

Se entiende que los objetivos-país que se recomienda explicitar debieran tener un horizonte de mediano a largo plazo, superando la lógica del período anual que tiene la Ley de Presupuestos, e incluso el periodo presidencial. Por ello, en su formulación no debieran quedar entregados al arbitrio del gobierno de turno, sino que tanto su exigencia, procedimiento de formulación y actualización debiera establecerse mediante un cuerpo normativo permanente.

- v. **Crear un mecanismo para mantener actualizados objetivos e indicadores:** Considerando que los objetivos-país e indicadores asociados deben tener la capacidad de adaptarse a una sociedad cambiante, se recomienda considerar un procedimiento de actualización, independiente de los ciclos políticos. Este proceso debería quedar institucionalizado y considerar, además, un proceso de validación con actores relevantes y con la ciudadanía (ver recomendaciones acerca de este proceso participativo en Objetivo 5).

- vi. **Rendir cuentas basado en datos:** Para todos los indicadores asociados a los objetivos-país se recomienda que el Ministerio de Hacienda pueda especificar cómo medir la información de forma verosímil y oportuna, con una periodicidad anual y definiendo parámetros para ello. Se recomienda rendir cuentas en cada año presupuestario para la totalidad de los indicadores y establecer las consecuencias de no proporcionar la información indicada, de forma completa, adecuada y oportuna. También se recomienda definir mecanismos para asegurar la calidad de todos los datos, así como su nivel de transparencia y accesibilidad. Es relevante definir el nivel de desagregación de la data, como se ve en el caso de Nueva Zelanda, lo que implica considerar idealmente un desglose de cada indicador, a nivel regional, por grupos etarios, por género y grupos étnicos.

- vii. **Armonizar el monitoreo de programas públicos con la medición de los resultados finales a nivel país.** El concepto que se usa para medir el progreso del país a nivel nacional —por ejemplo, según objetivos-país relacionados con el bienestar de las personas y de la naturaleza, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible u otros que se acuerden— debería permear a los indicadores estratégicos en distintos niveles y, ante todo, el nivel

⁹⁰ El sistema de monitoreo que se diseñe debe considerar estándares internacionales en términos de derechos humanos (civiles, políticos, sociales, etcétera) y de género.

programático (programas públicos sociales y no sociales).

viii. Crear un anexo permanente en la Ley de Presupuestos con información sobre los programas públicos. Dado que los programas públicos constituyen una de las herramientas más relevantes para alcanzar los objetivos finales del gasto público, y que son la unidad principal para el sistema de medición de desempeño del gasto, se recomienda buscar una fórmula que permita vincular mejor la información de los programas públicos a la estructura de la Ley de Presupuestos, sin rigidizar la ejecución del gasto. Para ello se propone incorporar en el proyecto de Ley de Presupuestos un anexo permanente acerca del gasto presupuestado en los programas públicos, así como elaborar una rendición de la respectiva ejecución del gasto anual en programas públicos. Se recomienda presentar los programas según la clasificación funcional del gasto.

Objetivo 2: Facilitar que el debate presupuestario priorice mejor los recursos públicos

Uno de los elementos centrales para la calidad del gasto público es el proceso de interacción estratégica entre el Ejecutivo y el Congreso, a través del debate de la Ley de Presupuestos del sector público. La Comisión considera que, así como es necesario definir de forma explícita los objetivos del gasto público, existen también oportunidades de mejora en el diseño del debate presupuestario. Se requiere un conjunto de medidas que debidamente armonizadas contribuyan a un nuevo equilibrio en la articulación, deliberación y ejecución del gasto público.

Para ello se exponen a continuación algunos lineamientos a considerar en una Reforma Presupuestaria, respetando las actuales atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga tanto al Presidente de la República como al Congreso Nacional. El objetivo central de estos lineamientos es incentivar un debate sobre la priorización de los recursos públicos, así como poner

un mayor foco en los resultados del gasto público. El desafío es superar la aproximación de compartimentos estancos con la que hoy se analiza el Presupuesto de la Nación, y avanzar a una mirada más integrada. También se considera importante avanzar desde un debate focalizado en lo micro (programas presupuestarios) hacia lo macro, permitiendo una mirada más agregada y sistémica. Este enfoque puede lograrse al estructurar el debate de la Ley de Presupuestos que parta desde la aprobación del monto general, para pasar en segunda etapa hacia un debate del gasto en una dimensión funcional, según su finalidad o propósito.

De esta manera, sería posible incorporar en el debate presupuestario información de desempeño; es decir, datos no financieros relevantes, que calzan con áreas prioritarias. De forma inversa, sin ajustar el debate de la Ley de Presupuestos en el Congreso, se considera complejo lograr una priorización estratégica de recursos a nivel de las grandes áreas temáticas, o que información valiosa sobre el desempeño del gasto pudiera ser considerada a la hora de debatir sobre las asignaciones.

Estas son las recomendaciones y lineamientos más relevantes:

- i. Definir como Fase I del debate del proyecto de Ley de Presupuestos aprobar el monto global y los presupuestos de las principales áreas funcionales:** Se recomienda que el objetivo central de la Fase I consista en profundizar el rol del Ejecutivo en la explicación y desarrollo de la visión agregada del presupuesto, haciendo explícitas las prioridades que plantea el gobierno, dentro de la matriz de objetivos-país, más allá del ciclo político de un gobierno (Objetivo 1). Para tal efecto, es necesario dar un mayor énfasis a la presentación de las cifras agregadas del presupuesto y debatir inicialmente sobre los montos globales y las prioridades.

Se recomienda, por lo tanto, fijar como procedimiento para el debate presupuestario, partir desde lo macro hacia lo micro, incorporando en cada

nivel jerárquico información de desempeño. Implica aprobar primero el monto total y, después, como este monto se reparte en las principales áreas de gasto, definidas según clasificación funcional. Cada área funcional debería estar desglosada según su clasificación económica. Lo que se busca en esta fase no solo es facilitar el debate sobre la priorización de los recursos según áreas funcionales, sino unir al debate información proveniente de los objetivos-país del gasto y de los indicadores.

Esto podría requerir la definición de un plazo intermedio para la aprobación de la cifra global del presupuesto. Actualmente, la Constitución establece 60 días para el despacho de la Ley de Presupuestos; y en el caso que esta no se despache dentro del plazo, se entiende aprobada la propuesta del Ejecutivo. La Comisión considera necesario evaluar la definición de un plazo intermedio —no superior a 20 días— para la aprobación del monto global del presupuesto, considerando en este caso un criterio equivalente al de que no se hubiera despachado dentro de plazo. Es decir, de no despacharse dentro de 20 días se entendería como aprobado el monto global del presupuesto.

Debe ser materia de discusión y mayor análisis si esta aprobación intermedia lo es exclusivamente sobre el monto global propuesto o si tiene el valor tradicional de aprobación en general de la Ley de Presupuestos, que implica además la aprobación de todos los gastos de carácter permanente. Lo relevante para la Comisión es definir un hito que establezca específicamente el nivel general de gasto, los objetivos estratégicos, las prioridades para el año y los elementos para medir y evaluar el desempeño del gasto público. Sólo de esa forma pareciera posible un debate informado y priorizado sobre la debida asignación de los recursos públicos.

- ii. **Definir como Fase II del debate del proyecto de Ley de Presupuestos la aprobación de las asignaciones a nivel de instituciones:** Como segundo paso del proceso presupuestario, se recomienda debatir y aprobar la distribución del monto global del presupuesto, sancionada en la Fase I, entre los distintos ministerios y servicios. Entre las fases I y II el Ejecutivo deberá reformular los montos del presupuesto propuesto según lo acordado en la Fase I para su expresión a nivel institucional.

En definitiva, la propuesta permite que el debate de la Ley de Presupuestos logre combinar la óptica funcional con la lógica de estructura institucional sobre la cual se presenta actualmente el proyecto de ley.

- iii. **Definir un límite a las reasignaciones posteriores a la aprobación de la Ley de Presupuestos:** Manteniendo la flexibilidad que hoy existe para realizar transferencias entre partidas y capítulos, se propone que aquellas transferencias que inciden en el ámbito funcional (aprobadas en la fase I), pasen por aprobación del Congreso, a través de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Esto, sobre la base de que las modificaciones que impliquen alterar las prioridades funcionales aprobadas por el Congreso requerirán contar con su anuencia para materializarse.

- iv. **Modificar la subdivisión actual de comisiones en el Congreso, en el marco del debate presupuestario.** La propuesta implica que el Congreso adopte los acuerdos necesarios para modernizar la forma en que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos analiza e informa anualmente el proyecto de Ley de Presupuestos, sustituyendo la actual subdivisión de comisiones para el conocimiento específico de determinadas partidas por una subdivisión que no tenga como unidad de análisis partidas específicas, sino que agrupe el gasto en relación a su funcionalidad o a las problemáticas país que se pretenden resolver.

- v. Repensar la estructura de las clasificaciones de la Ley de Presupuestos:** La propuesta acerca del proceso de debate y aprobación de la Ley de Presupuestos implica agregar una fase adicional: la aprobación del monto total de la Ley de Presupuestos, así como los presupuestos según áreas temáticas (funcionales), antes de debatir el presupuesto a nivel institucional (partidas y capítulos) y por programas presupuestarios. Lo anterior refuerza la importancia de revisar en mayor detalle la estructura de la Ley de Presupuestos, para confirmar si esta termina a nivel de programas presupuestarios o a nivel de capítulos. Esto tomará mayor relevancia cuando los programas públicos logren mejorar sus registros contables, avanzando en su vinculación a la Ley de Presupuestos, como anexo permanente, asociado a la clasificación funcional del gasto público (ver recomendación viii asociada al Objetivo 1 de este capítulo).

Tal como lo expresó la Comisión en sus Objetivos y Metas Conceptuales para 2020⁹¹, la clasificación de la Ley de Presupuestos no cuenta con un marco metodológico y explícito para su formulación. Es importante crear una definición explícita acerca de qué se entiende por partida, por capítulo y —eventualmente— por programa presupuestario. En concreto, bajo mandato del Decreto de Ley N° 1263, se recomienda complementar el Decreto N° 854 con precisiones acerca de las clasificaciones, considerando además que el Decreto de Ley N° 1263 indica en su artículo 16 que «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».

- vi. Fortalecer el rol del Congreso en materia presupuestaria.** Se recomienda fortalecer el seguimiento y la evaluación del gasto a lo largo del año desde el Congreso. Lo anterior implica reforzar la institucionalidad de la Oficina de Asesoría Presupuestaria, dotándola de los recursos humanos y financieros adecuados, así como de la debida independencia.

- vii. Optimizar las glosas de la Ley de Presupuestos⁹².** Se recomienda avanzar en la estandarización y sistematización de los requerimientos de información vía glosa de la Ley de Presupuestos de manera que, por un lado, se cubran adecuadamente los distintos focos de interés evitando duplicidades o vacíos en cuanto a la información requerida. Y por otro, que éstas efectivamente entreguen antecedentes que aporten estratégicamente al momento de evaluar aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria. Del mismo modo, se deben establecer parámetros uniformes respecto a la forma en que se reporta la información vía glosas de la Ley de Presupuestos, velando por su accesibilidad e integridad. En esta misma línea, se recomienda avanzar gradualmente a proporcionar la información a través de capturadores webs, que permitan subir los respectivos datos por parte de los organismos públicos de una manera más estructurada y que faciliten la construcción de una reportabilidad más automatizada, evitando tener que construir manualmente los reportes de monitoreo, debido a los altos costos y los potenciales riesgos en materia calidad que esto implica.

Para estandarizar los contenidos de las glosas se recomienda que la Oficina de Presupuestos del Congreso pueda procurar que las glosas se ajusten a las recomendaciones precedentes, permitiendo así una mayor efectividad y utilidad para el Congreso y un menor costo burocrático a nivel sistémico.

91 <https://comisiongastopublico.cl/objetivo/>

92 Ver Henríquez, Manuel (septiembre 2020). *Monitoreo al cumplimiento de las glosas de Ley de Presupuestos 2020*. Observatorio del Gasto Fiscal.

Asimismo, se recomienda evitar utilizar las glosas para fines que van más allá del mero requerimiento de información, intentando por esta vía soslayar las limitaciones de la iniciativa exclusiva en materias de administración financiera y presupuestaria. Además, se recomienda perfeccionar los mecanismos de fiscalización y sanción en caso de incumplimiento en la entrega de la información solicitada vía glosa, sancionando no sólo la no entrega, sino también una entrega incompleta o inoportuna.⁹³ También se recomienda que la Contraloría General de la República evalúe incorporar dentro de sus planes anuales de fiscalizaciones la opción de auditar el cumplimiento de estos deberes de información.

De forma complementaria, en materia transparencia se recomienda mejorar la accesibilidad a la información reportada a través de las glosas de la Ley de Presupuestos, para lo que se sugiere crear un *banner* destacado en las páginas web del Congreso. Se sugiere también incorporar un nuevo estándar de transparencia en relación con las sanciones o investigaciones solicitadas en caso de entidades públicas o ministerios que no han cumplido los deberes de información consagrados en las glosas de la Ley de Presupuestos, para permitir un adecuado seguimiento desde la ciudadanía.

Por último, en el mediano plazo, la Comisión considera la posibilidad de evaluar —en la medida que se avance en los distintos ámbitos propuestos para la Reforma Presupuestaria— que las glosas presupuestarias podrían desaparecer.

viii. Fortalecer el rol del Ministerio de Hacienda en relación con el sistema de desempeño del gasto público. Se recomienda avanzar hacia un sistema de debate de leyes con incidencia presupuestaria que reduzca el incentivo de negociaciones uno-a-uno entre el Ministerio de Hacienda y los parlamentarios. Como contrapartida, se recomienda fortalecer el rol y la disponibilidad de recursos del Ministerio de Hacienda para promover mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario, con una mirada integral acerca de las necesidades ciudadanas a nivel país.

Objetivo 3: Crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario

El régimen presupuestario actual contiene varios elementos de monitoreo y evaluación del gasto público que no necesariamente operan sinérgicamente, pues se han implementado en forma separada y sin una visión sistémica. Para el futuro se visualiza como uno de los desafíos principales no solo fortalecer y mejorar los distintos instrumentos, sino ante todo velar por una mayor coordinación e integración, para que efectivamente se pueda establecer un sistema, con visión más estratégica y holística, con herramientas más complementarias y mayor claridad acerca de los objetivos de cada una.⁹⁴

A continuación, se enumeran las principales recomendaciones respecto del objetivo de crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario:

93 Lo anterior podría efectuarse mediante la incorporación de un nuevo artículo en el DL N° 1263 Orgánico de la Administración Financiera del Estado del siguiente tenor: «El incumplimiento de cualquiera de los deberes de información contenidos en la Ley de Presupuestos dará lugar al procedimiento y las sanciones que establece el artículo 10 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Para dicho efecto, y a solicitud de cualquier diputado o senador, el presidente de la Cámara de Diputados o del Senado remitirá los antecedentes a la Contraloría General de la República. De dicha acción deberá darse cuenta en la respectiva sesión y deberá llevarse un registro consolidado por parte de ambas cámaras». Luego, la Oficina de Presupuestos del Congreso podría hacer el seguimiento y la certificación del cumplimiento, estableciendo un procedimiento a nivel de reglamento de las corporaciones que permita conocer ex ante las condiciones, plazos y las personas responsables de gatillar ante la Contraloría General de la República el procedimiento señalado.

94 En esta línea, y con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, Irarrázaval, Larrañaga, Rodríguez, Silva y Valdés (enero, 2020) propusieron establecer «principios orientadores» para futuras reformas al sistema de evaluaciones y monitoreo. Entre estos principios, destaca la recomendación de que «exista verdaderamente un sistema de monitoreo y evaluación, en el que se reconozca que participan distintos actores, lo que se contrapone con desarrollar un conjunto de iniciativas dispersas».

- i. Repensar la evaluación y el monitoreo como un sistema coherente y complementario (ver Cuadro 21):** A partir del diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación del sector público, se recomienda buscar una mayor integración de los distintos instrumentos y optimizar, en particular, la coordinación necesaria entre ellos y con el presupuesto.

De forma complementaria a la necesidad de establecer objetivos estratégicos para el Presupuesto Público, el Sistema de Evaluación y Monitoreo, así como sus indicadores, deben estar alineados y subordinados a estos objetivos generales a nivel país. Para que ello no sea solo un ejercicio teórico, deberían primero alinearse los programas y políticas públicas que diseñan los ministerios sectoriales.

Con distintos niveles de especificidad, los indicadores y las evaluaciones deben establecer con claridad la forma en que cada uno tributa a objetivos o problemas centrales, los que a su vez también deben tener métricas de evaluación. De esta forma se fija una estructura jerárquica de objetivos que facilita la visión sistémica, al mismo tiempo que permite una mejor rendición de cuentas.

Lo anterior requerirá, como primer paso, explicitar una estrategia para el sistema de medición de desempeño del gasto público indicando los objetivos y roles de los distintos componentes, para entenderlos como parte de un mismo sistema:

- a. Monitoreo de la oferta programática:** debería entregar una visión completa de la eficacia y eficiencia de los programas públicos —tanto a nivel individual como de conjunto— e incluir el seguimiento anual de las recomendaciones y compromisos de los programas públicos evaluados *ex post*.
- b. Evaluación de programas públicos:** debería ser la herramienta principal de evaluación de desempeño del gasto corriente.

- c. Glosas presupuestarias:** deberían cumplir la función de informar periódicamente sobre aspectos que se consideran complementarios a la rendición de cuentas del gasto, a nivel institucional (ver recomendaciones específicas en el capítulo previo, Objetivo 2).

A los instrumentos anteriores, será indispensable agregar los siguientes, que requerirán de un diseño o rediseño profundo:

- d. El monitoreo de resultados a nivel de gasto público en general (bienestar),** definiendo objetivos-país, así como indicadores para los problemas u objetivos principales orientadores del gasto, los que agruparán más de un programa o servicio. Implica también la identificación de programas públicos asociados a los respectivos objetivos, así como de la institucionalidad responsable (apropiabilidad).
- e. La evaluación y el monitoreo, con estándares equivalentes a la evaluación de programas, del sistema de inversiones y gasto de capital.**
- f. Cobertura del sistema —y herramientas equivalentes— para todos los poderes del Estado** puesto que, desde un punto de vista del contribuyente y ciudadano, no se justifica crear un sistema de seguimiento y evaluación del gasto exclusivamente para el Ejecutivo, sin aplicar reglas análogas para los poderes Legislativo y Judicial, así como para las instituciones autónomas.
- ii. Definición de los actores del sistema:** Para (i) para la creación, medición y publicación de los indicadores estratégicos a nivel de los objetivos-país, así como (ii) el monitoreo de programas públicos no sociales, el (iii) seguimiento de los compromisos de mejora de las instituciones públicas y (iv) las evaluaciones sobre el gasto corriente, se recomienda mantener a la Dirección de Presupuestos (Dipres) como actor principal, asistido por el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia (MDSyF).

Cuadro 21 > Principales componentes recomendados para un sistema de medición de desempeño

	Monitoreo del desempeño					Evaluaciones sobre el desempeño		Auditoría sobre Desempeño
Foco	Resultados finales del gasto público	Desempeño de programas públicos	Seguimiento a compromisos de mejoras (provenientes de las evaluaciones)	Información no-financiera adicional vía Glosas, a nivel de servicios públicos, programas presupuestarios, o asignaciones	Resultados finales logrados vía el sistema de Inversiones (una vez concluidas)	Evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de gasto corriente	Evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de gasto de capital	Auditoría de la información no financiera
Unidad	Gasto total, y áreas de Gasto	Programas públicos		Servicios públicos, programas presupuestarios, o asignaciones	Iniciativa de Inversión	Programas públicos	Iniciativas de inversión	No fija
Estatus	No existe	En curso	En curso	En curso	No existe	En curso	En curso	Se desconoce si hay una línea de auditoría externa o interna que sea explícita
Actor principal	No existe	Dipres / MDSyF	Dipres (MDSyF)	Parlamentarios	No existe	Dipres	MDSyF	CGR; CAIGG
Actor futuro	Dipres / MDSyF + Consejo			Parlamentarios y Oficina de Presupuesto Congreso	Dipres / MDSyF + Consejo			CGR; CAIGG

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, y para aumentar la legitimidad de las metodologías, los procesos y los resultados del sistema, así como para disminuir las dudas acerca de la objetividad del proceso –dado que el Ejecutivo se monitorea y evalúa a sí mismo– se recomienda consensuar entre el Ejecutivo y el Congreso la creación de un Consejo de Monitoreo y Evaluación, de funcionamiento autónomo, que tenga la función de: a) dar directrices sobre los procesos respectivos y b) velar por la correcta aplicación del conjunto de normas y directrices. La composición del consejo, así como su nominación, deberá obedecer estrictamente a criterios técnicos. Para ello deberá considerarse un procedimiento acorde a la Alta Dirección Pública.

Para el monitoreo y las evaluaciones del gasto de capital se recomienda considerar el MDSyF como actor principal, asistido por la Dipres. Igual como en el caso del gasto corriente, se deberá contar

con la estructura de supervisión desde el Consejo de Monitoreo y Evaluación.

A partir de esta orientación general, se detallan recomendaciones más específicas acerca de los instrumentos existentes:

- iii. **Usar los programas públicos como unidad principal del sistema:** Los programas públicos representan la unidad de evaluación de mayor profundidad y robustez metodológica. Por lo mismo, se recomienda apoyar los esfuerzos de la Dipres para identificar un mayor porcentaje del gasto público a nivel programático, reforzando así su rol principal en el sistema de monitoreo y evaluaciones.

Para ello, será necesario avanzar también en:

- Mejorar los registros contables del gasto por programa público, junto con avanzar en registrar de forma estandarizada el gasto administrativo

respectivo, según una metodología y hoja de ruta explícita.

- Definir una hoja de ruta para ir aumentando la expresión programática del gasto. Como se mostró en el capítulo 3.3.2, en 2019, los programas del ámbito «salud, deporte y vida sana» sólo representan 5% de los montos registrados en programas públicos, por lo que será relevante, en función de las factibilidades técnicas, avanzar progresivamente en una mayor expresión programática de esta área.
- Considerar que, aparte del gasto en programas públicos, existirá gasto administrativo que no siempre es imputable a los programas. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que también hay productos que no pueden transformarse en una expresión programática (por ejemplo, servicios de la Tesorería o de Impuestos Internos). Para ello, se recomienda elaborar una propuesta explícita, desde la Dipres, que precise claramente para cuáles casos se podrán identificar sólo productos, como unidad de medición principal, dada la imposibilidad de expresar la acción gubernamental a nivel programático. En estos casos, el monitoreo y las evaluaciones sobre productos deberían aplicarse de la misma manera que para los programas públicos, e integrarse al plan estratégico de seguimiento de estos últimos.
- Rendir cuenta de forma anual sobre qué porcentaje del gasto de una respectiva área funcional no tiene expresión programática, ni es parte de las inversiones públicas vía el gasto de capital.
- Definir una metodología clara para registrar a los beneficiarios de los distintos programas de

forma más comparable, para entender mejor los cruces de beneficiarios entre los distintos programas y permitir monitorear el gasto directo y el gasto total por beneficiario.

- Definir una hoja de ruta para avanzar en explicitar mejor los objetivos de todos los programas públicos en Chile y las métricas asociadas para medir su cumplimiento.
 - Incorporar elementos que permitan desafiar la rigidez presupuestaria, también a nivel de los programas públicos. La literatura internacional destaca las Cláusulas con Fecha de Expiración⁹⁵ (*sunset clauses*) como una forma para hacer frente a las rigideces de gastos que tienen como origen las leyes, de modo que los recursos asignados a los programas tengan un límite en el tiempo.⁹⁶ Un país que muestra un importante desarrollo en estas cláusulas es Australia, donde además se incorpora para todos los programas superiores a cierto monto una metodología de evaluación sistemática llamada SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-Bound Term, que en español significa específica, medible, alcanzable, relevante y con plazo límite) y en donde la continuación de los programas por sobre el límite de tiempo está sujeta a evaluación del Economic and Expenditure Reform Committee (EERC) y del gabinete, que se informa en una evaluación del programa (Departamento del Tesoro de Australia 2014).
- iv. Potenciar el monitoreo de programas públicos.** Implica, entre otras cosas:
- Elaborar una metodología explícita sobre cómo verificar la información de desempeño proveniente del monitoreo de los programas públicos y del

95 Ver el documento *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto* (2006) de Echeverry, Bonilla y Moya. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Publicado por el BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rigideces-Institucionales-y-Flexibilidad-Presupuestaria-Origen-Motivaci%C3%B3n-y-Efectos-sobre-el-Presupuesto.pdf>

96 En esta línea, ver las recomendaciones del estudio *Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile* (2020) de Irrázaval, Larrañaga, Rodríguez, Silva y Valdés. Centro UC Políticas Públicas, Escuela de Gobierno UC.

gasto público asociado, sea vía auditorías internas o externas u otros mecanismos de control.

- Crear mecanismos que permitan un monitoreo más estandarizado, con información comparable entre programas. La metodología debería permitir identificar programas enlazados y fortalecer la mirada sistémica sobre los distintos programas relacionados y avanzar hacia un diseño integrado que considere una concatenación lógica de los beneficios en las distintas etapas que viven los usuarios, tal como proponen Dipres y el Laboratorio de Gobierno en su documento *Hacia el rediseño de programas en las dimensiones Economía y Trabajo* (junio 2020).
- Vincular la información proveniente del monitoreo de los programas públicos con la Ley de Presupuestos, en un anexo permanente y asociado a la clasificación funcional del gasto, cuando sea factible.

v. Fortalecer el sistema de evaluaciones de programas públicos. Acerca de las evaluaciones de programas públicos, se recomiendan una serie de modernizaciones. Principalmente, la Comisión destaca la necesidad de avanzar en:

- Establecer un cronograma explícito con respecto a las evaluaciones *ex post*, con el objetivo de definir una periodicidad determinada para efectuarlas.⁹⁷ En este sentido, y con el fin de potenciar el sistema actual, debiera crearse un calendario público de evaluaciones para asegurarse que los programas que concentran los mayores recursos sean evaluados periódicamente (al menos cada cinco años). Asimismo, se estima necesario que programas que involucren montos menores de recursos se agrupen o reúnan conforme al objetivo al que atienden, en un conjunto de iniciativas y programas a ser

evaluados como un todo integral, dando cuenta del progreso particular y del progreso agregado. En este mismo sentido, debería ponerse foco también en evitar una eventual proliferación de pequeños programas que no lograron escalar, con el objetivo de buscar la fusión o, por último, el cierre, a menos que sean relevantes en el ámbito estratégico.

- Integrar de forma explícita los procesos, para permitir que el monitoreo de programas públicos levante hallazgos que, bajo ciertas condiciones, inducen a evaluaciones *ex post*. A su vez, las evaluaciones también pueden inducir procesos de monitoreo, más allá de los compromisos de mejora que se establecen en caso de evaluaciones clasificados como insuficientes.
- Consensuar y formalizar una metodología que explicita las consecuencias de evaluaciones insatisfactorias. Implica proponer consecuencias claras posteriores a una mala evaluación y contestar al menos las siguientes preguntas: ¿Se deben reevaluar al año siguiente los aspectos mal evaluados? ¿Qué consecuencias debería haber en una posterior evaluación insuficiente? ¿Cómo robustecer el seguimiento acerca de los compromisos de mejora? y ¿Cómo formular dichos compromisos de forma más clara, para monitorear mejor su pertinencia y cumplimiento desde la ciudadanía?
- Vincular información de las evaluaciones de programas públicos con la Ley de Presupuestos, en un anexo permanente, y asociado a la clasificación funcional del gasto, cuando sea factible.

vi. Homologación de sistema de seguimiento del gasto corriente con el gasto de capital. La estrategia para el sistema de medición de desempeño deberá considerar homologar la medición de

⁹⁷ Ver Rodríguez C., J. (2018). *Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público. Comparación de expectativas ciudadanas versus el estado de la transparencia fiscal en Chile*. Observatorio del Gasto Fiscal y Cepal.

desempeño del gasto corriente (programas), con el gasto de capital (inversiones). Ello implica homologar también estándares comunes de transparencia y en el caso del gasto de capital, establecer desde el MDSyF una metodología explícita de seguimiento (monitoreo) de inversiones a través del Banco Integrado de Proyectos (BIP).

- vii. **Definición y transparencia del concepto «gasto permanente».** De forma complementaria, se considera relevante definir una metodología clara para identificar el gasto permanente para permitir entender y transparentar mejor el real nivel de rigidez del gasto público, según áreas funcionales de gasto y objetivos asociados.
- viii. **Entender las glosas como un instrumento complementario que, en el mediano plazo debería tender a desaparecer.** Si se implementan las modificaciones propuestas en este informe, las glosas presupuestarias podrían tender a desaparecer, tal como se mencionó en el Objetivo 2. Con todo, deberían buscarse otros mecanismos que permitan que el Congreso acceda al conjunto de la información que considere relevante acerca del gasto público y el desempeño asociado a este.
- ix. **Metodología para incentivar el ahorro.** Más allá de ahorros generales en relación con gastos administrativos, se propone elaborar una metodología explícita que apunte a premiar a los servicios cuando logren alcanzar sus objetivos con menos recursos públicos asociados. Para avanzar en este sentido, un primer paso será la creación de un conjunto de objetivos finales a nivel país (ver Objetivo 1), que tengan también una relación explícita con los objetivos de programas públicos y con el gasto a nivel institucional. En sus 12 meses de existencia, la Comisión no profundizó sobre mecanismos que permitan incentivar ahorros mientras premian el cumplimiento de objetivos, pero recomienda considerar esta meta de forma explícita en una futura etapa.

Objetivo 4: Aumentar la Transparencia Fiscal.

Las mediciones internacionales muestran que Chile tiene importantes desafíos en materia de transparencia del gasto público. Si bien han existido avances en los últimos años, siendo el portal de Presupuesto Abierto un hito relevante, la OBS ha calificado a Chile en categoría intermedia, como un país con entrega de información fiscal limitada. El objetivo, por tanto, debe ser alcanzar la primera categoría, con entrega de información extensiva y completa disponible. Para ello es necesario cerrar las brechas existentes, ya detalladas en el diagnóstico, y en atención a las cuales se formulan las siguientes recomendaciones específicas, siguiendo los criterios y pilares del Código Fiscal del FMI:

- i. **Mejorar la disponibilización de información presupuestaria.** Chile ha avanzado gradualmente en disponibilizar información en materia presupuestaria. Sin embargo, actualmente la información relevante carece de contenidos adecuados y se encuentra disponible de manera atomizada, con publicaciones de distinto tipo y periodicidad, utilizando en general un lenguaje técnico altamente complejo y, en muchos casos, con acceso limitado a datos. Esta realidad resulta problemática en términos de facilitar el acceso a información de manera clara, confiable, frecuente, puntual, relevante y abierta. En este sentido, se recomienda establecer una hoja de ruta, para avanzar según el estándar de transparencia fiscal de la Open Budget Survey y del Fondo Monetario Internacional, con hitos medibles a lo largo de los próximos años.

Los instrumentos utilizados por la Subcomisión de Transparencia y Participación Ciudadana dan cuenta del particular interés que existe por participar en las instancias de elaboración del presupuesto. Para que dicha participación sea efectiva, es necesario que se ponga a disposición más y mejor información en cada una de las etapas del ciclo:

Etapas preliminar: Implica aumentar la transparencia de los documentos preparatorios del presupuesto, incluyendo los criterios e instructivos que fije la Dirección de Presupuestos para las distintas reparticiones públicas; así como datos preliminares desagregados, al menos por área funcional y organismo público, que permitan a la ciudadanía acceder a información del avance del proceso de elaboración presupuestaria en materias o reparticiones de su interés.

Una recomendación en particular, atendiendo a lo sugerido por la Open Budget Survey (OBS), dice relación con importantes brechas encontradas en la etapa preliminar, incluyendo la entrega de información relevante de los supuestos macroeconómicos y las proyecciones económicas que condicionarán el escenario fiscal, en el cual se desplegará el presupuesto. Si bien esta información está disponible, y puede ser entendida –como el actual Informe de Finanzas Públicas realizado por el Ministerio de Hacienda– este debe ser informado como tal, marcando un hito y cumpliendo con los principios y objetivos señalados por la OBS para que cumpla con sus metas. Además, es necesario mejorar la forma y oportunidad de su entrega. Para ello, se considera que el Consejo Fiscal Autónomo podría ser la institución encargada de elaborar una propuesta de estándar actualizado, acorde a las recomendaciones internacionales.

Fase de discusión de la ley de presupuesto: Se recomienda proveer datos desagregados, claros y en formato abierto, mostrando detalladamente qué partidas presupuestarias han modificado su composición y en qué magnitudes. El objetivo es centralizar la información generada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, de manera que los cambios acordados durante el proceso de discusión parlamentaria sean fácilmente identificables por parte de la ciudadanía y las distintas partes interesadas. Esto requiere que la información sea publicada de manera desagregada y presentada en un formato que permita a las y los usuarios interactuar con la información.

Etapas de ejecución: Se recomienda proveer datos claros y desagregados respecto de las reasignaciones por ítem de gasto y repartición pública. Por otra parte, la información de ejecución presupuestaria debiese, en la medida de lo posible, proporcionar datos respecto de las características sociodemográficas de las y los destinatarios del gasto, de modo que la ciudadanía pueda evaluar a quién están llegando los fondos públicos. Todos estos datos deben estar disponibles en formato abierto.

Etapas de Evaluación y Monitoreo: Se recomienda que, a partir del trabajo ya comenzado por la Dipres, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Hacienda, se generen los datos para alimentar una sección en el portal de Presupuesto Abierto, en que se entregue a la ciudadanía información clara, desagregada y actualizada respecto del monitoreo y de las evaluaciones de los distintos programas sociales y no sociales, sus presupuestos anuales, su ejecución, así como indicadores de gestión. Adicionalmente, destacan las recomendaciones relacionadas con explicitar y transparentar los objetivos finales del gasto público (Objetivo 1) y poder asociar los datos de programas públicos a la clasificación funcional del gasto público, para crear un anexo permanente de la Ley de Presupuestos.

ii. **Aumentar la utilidad de la información en materia presupuestaria, según consideraciones de los usuarios:** Los usuarios tienen una visión crítica sobre la utilidad y calidad de la información y los datos disponibles, especialmente entre quienes no habitan en la Región Metropolitana. Por lo mismo, se recomienda que el portal de datos del Presupuesto Abierto permita a las y los usuarios acceder a distintos niveles de desagregación y complejidad de la data, dando cuenta de la diversidad de usuarios e intereses, y recogiendo las distintas necesidades, de forma explícita.

En concreto, se recomienda que las instituciones públicas que producen y publican información re-

ferida al gasto público y otras instituciones que produzcan información sectorial en materia de gasto, generen mecanismos de retroalimentación ciudadana asociados a cada instancia de difusión de información y datos, para identificar y valorar las necesidades y demandas por información que tienen las organizaciones sociales y la ciudadanía.⁹⁸ En esta línea, instancias específicas de entrega de información presupuestaria, como por ejemplo las futuras entregas del reporte «En qué se gastaron mis impuestos» por parte del SII y la Dipres, debieran incorporar el diseño de herramientas de retroalimentación. Dicho diseño debe contemplar un plan de análisis de la información recopilada, así como los recursos necesarios para procesar la información de modo que sea útil para la toma de decisiones de la autoridad.

Además, se recomienda especialmente incorporar el uso de herramientas diversas de comunicación efectiva en la difusión de la ley y su ejecución. Ello debe velar por el correcto acceso bajo el enfoque de derechos, incluyendo personas en situación de discapacidad, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes y personas con dificultades de acceso a medios digitales, entre otros. Por otro lado, se recomienda mantener una preocupación permanente por el nivel de satisfacción ciudadana con la información fiscal que se publica, dado que el nivel de satisfacción con la búsqueda de información sobre el gasto público es bajo. Por lo anterior, se sugiere que la Dipres reporte y publique los avances en esta materia, permitiendo conocer la forma en que se cierran las brechas de satisfacción ciudadana.⁹⁹⁻¹⁰⁰

iii. Fortalecer y formalizar una institucionalidad a cargo de realizar recomendaciones en materia de transparencia fiscal: Según el decreto que creó la Comisión, esta es de carácter permanente. No obstante, las labores de sus actuales integrantes concluyen el 11 de febrero 2021. Dado el carácter de «permanente» de la Comisión de Gasto Público, pero considerando su frágil institucionalidad, basada en el trabajo voluntario de sus comisionadas y comisionados, se recomienda institucionalizar sus funciones, para destinarlas a una institución autónoma ya existente. De esta manera, se busca evitar que sea el Ejecutivo quien defina su propio estándar de transparencia fiscal; por ejemplo, acerca de los informes financieros de proyectos de ley o en los documentos que acompañan el proyecto de Ley de Presupuestos.

iv. Recomendaciones adicionales de transparencia fiscal en ámbitos específicos.

Profundizar la información disponible en el portal Presupuesto Abierto. De forma específica, y considerando la relevancia que tiene el portal web de Presupuesto Abierto,¹⁰¹ se recomienda profundizar por este canal la disponibilidad de información presupuestaria a la ciudadanía, antecedentes y cifras actualizadas y desagregadas para cada una de las etapas presupuestarias.

Por último, y dado que en la actualidad el gobierno solo difunde el presupuesto aprobado a través de la Dipres, se recomienda utilizar también las páginas web de otras instituciones públicas y de empresas del Estado.

98 Banco Central, Congreso Nacional, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como las identifica el Observatorio Fiscal.

99 Ver Rodríguez C., J. (2018). *Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público. Comparación de expectativas ciudadanas versus el estado de la transparencia fiscal en Chile*. Observatorio Fiscal y Cepal.

100 Junto con el International Budget Partnership, el GIFT encomendó el estudio *How does Civil Society use Budget Information?* (De Renzio y Mastruzzi, 2016) para entender mejor las necesidades ciudadanas sobre la información fiscal. El estudio menciona que podría ser relevante que los gobiernos establezcan mecanismos de diálogo con la sociedad civil, para debatir sobre sus necesidades de información y para tratar de atenderlas.

101 <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

Estandarizar los informes financieros. Los informes financieros que deben acompañar a los proyectos de ley están disponibles en la página web de la Dipres. No obstante, es necesario estandarizar los contenidos y formatos de los informes financieros y no financieros que acompañan a cada proyecto de ley e indicación que el Ejecutivo somete a tramitación legislativa. Ello, con el objetivo de superar las grandes diferencias en la cantidad, calidad y profundidad de estos informes.

Disponibilizar datos sectoriales que permitan realizar *benchmarks* en materia fiscal. Otra recomendación emana del trabajo realizado mediante el plan piloto que realizó la Comisión con Fonasa para la creación de una plataforma de análisis del gasto a nivel sectorial. Se diseñó un panel de datos que permite publicar y comparar datos del gasto en gestión hospitalaria desagregado por diagnóstico, en los 65 hospitales que trabajan con GRD en Chile. Este esfuerzo se puede replicar en otros sectores del Estado, en el entendido de que la desagregación de datos sectoriales es un aporte concreto para usuarios con intereses específicos.

Acceso a datos fiscales para otros actores del Estado. Se recomienda incorporar a la Oficina Presupuestaria del Congreso y la Biblioteca del Congreso Nacional a un sistema en línea que les permita acceder a los documentos y datos asociados, en formato de datos abiertos, por áreas o programas del proyecto de Ley de Presupuestos.

- v. **Transparencia en el gasto público, en el marco de la crisis sanitaria.**¹⁰² Las recomendaciones del presente informe en materia de transparencia fiscal se entienden como lineamientos para una reforma presupuestaria estructural. Por ello, no se incluyen recomendaciones coyunturales, relacionadas, por ejemplo, con la transparencia del gasto

público en el marco de la crisis sanitaria. Aun así, la Comisión quiere recordar la importancia de fortalecer la rendición de cuentas del gasto asociado a la crisis sanitaria, y reforzar los controles. Ello es particularmente importante, ya que los gastos de emergencia suelen ser vulnerables al uso indebido y la corrupción. De hecho, tal como indicó recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI): dada la magnitud y naturaleza de las medidas fiscales adoptadas en todo el mundo para enfrentar la crisis sanitaria y económica, y dada la urgencia de las intervenciones estatales, los países deben «hacer lo que sea necesario» para «guardar los recibos».¹⁰³

En este sentido, y compartiendo este diagnóstico del FMI, la Comisión quiere hacer presente que ha formulado recomendaciones detalladas para aumentar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas en el marco de la crisis sanitaria, las que están disponibles en la página web de la Comisión.

Objetivo 5: Aumentar la participación e involucramiento de la ciudadanía en las distintas etapas del proceso presupuestario

Los diversos instrumentos utilizados por la Comisión dan cuenta del interés que existe por personas y organizaciones sociales de participar activamente en las distintas etapas presupuestarias, especialmente en la etapa de formulación. Y si bien se da cuenta de algunos esfuerzos a la fecha, estos constituyen instancias aisladas, poco formalizadas y con escasa incidencia. Existe, por tanto, un importante desafío para el país en términos de establecer instancias de participación a lo largo del ciclo presupuestario. Para ello se presentan las siguientes recomendaciones:

- i. **Incluir mecanismos de participación existentes.** Se recomienda generar una planificación que per-

102 Esta recomendación tiene un carácter transitorio, y se basa en las sugerencias realizadas por esta Comisión, durante 2020.

103 <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

mita incluir, en cada etapa del ciclo presupuestario, un proceso formal para la participación de la sociedad civil. Dicha planificación debe contener los requisitos y etapas e incluir mención explícita de las contrapartes con quienes se tendrá interacciones en cada organismo involucrado. La participación puede llevarse a cabo por distintos mecanismos, incluyendo los Cosoc, consultas públicas, grupos focales o encuestas abiertas a la ciudadanía en general o a organismos de la sociedad civil. Particularmente importante es darle prioridad a la participación en la fase de elaboración de los presupuestos por parte de los distintos organismos. Esta es la etapa que despierta mayor interés de participación por parte de las organizaciones sociales.

Es de especial importancia que dicho proceso de planificación defina desde su inicio, y de manera precisa, el o los propósitos y alcances de las instancias de participación, de manera asegurar una adecuada selección de las herramientas (en particular considerando el grado de involucramiento esperado), y canalizar adecuadamente las expectativas e incidencia real de esta participación.

En una primera etapa, el Cosoc –que el Ministerio de Hacienda está implementando– debe ser la instancia para instalar prácticas participativas y de diálogo con la sociedad civil. Puede transformarse en un espacio inicial para proponer una normativa y procesos claros de participación en todo el ciclo del presupuesto de la nación, junto con promover la coordinación con otros Cosoc de ministerios sectoriales. Este proceso debe ir acompañado por un mapeo de organizaciones sociales relacionadas con las temáticas sectoriales del presupuesto y un proceso de difusión activo a dichas organizaciones, de manera de dar a conocer los nuevos espacios de participación que se establezcan.

En una segunda etapa es relevante llegar a la mayor cantidad de organizaciones sociales existentes en el país. Actualmente existen diversos re-

gistros creados por ley que contienen información sobre personas jurídicas sin fines de lucro. Para una participación ciudadana libre de capturas y que permita una mejor comunicación entre autoridad y ciudadanos, se considera imperioso avanzar en la depuración y homologación de este tipo de registros, centralizándolos en el Registro Civil bajo un criterio único. Este registro centralizado de organizaciones de la sociedad civil permitirá al Estado incentivar de manera activa la participación de estas instituciones en procesos de consulta, retroalimentación y codiseño del proceso presupuestario.

A la vez, existen importantes espacios de mejoras de la actual legislación en materia de participación ciudadana. Y si bien no constituye el objeto principal de esta Comisión, en una etapa posterior se debe reformar la Ley N° 20.500 en aspectos que dicen relación con el rol y funcionamiento de los Cosoc; entre otros aspectos, con el objeto de mejorar su incidencia y permitir que nuevos actores participen de procesos de presupuestación a nivel sectorial y nacional.

Por último, una mención especial merece el nivel de participación que deben tener las asociaciones de funcionarias y funcionarios. Se recomienda diseñar espacios de diálogo entre la autoridad y los funcionarios públicos, con el objetivo específico de encontrar soluciones creativas para transparentar mejor el gasto público, aumentar su eficiencia e incentivar una mayor participación de la ciudadanía

- ii. **Generación de espacios de participación ciudadana para la identificación de objetivos a nivel país del gasto público.** Las recomendaciones de esta Comisión en relación con la eficacia y eficiencia del gasto público se fundan fuertemente en la noción de pertinencia del gasto. Se plantea que el gasto público debiera apuntar a cumplir con objetivos relevantes para la ciuda-

danía, orientados a satisfacer sus necesidades y demandas actuales y futuras, a fin de aumentar el bienestar general de la población. Además, se requiere información clara, transparente y accesible respecto de los objetivos del gasto, los cuales deben ser explícitos y estar elaborados a nivel de resultados finales.

La identificación de las necesidades ciudadanas, así como su traducción en objetivos-país para el gasto público, deben descansar fuertemente en un proceso participativo, sistemático e inclusivo, que permita (a) aumentar los grados de confianza institucional de la ciudadanía respecto del gasto público, en el marco de las reformas planteadas en este reporte; (b) reducir los riesgos de captura del proceso de definición de objetivos estratégicos; (c) aumentar el compromiso de la ciudadanía con los procesos de generación de ingresos fiscales; y (d) asegurar que el proceso permita al Estado contar con un mapa lo más representativo posible de las necesidades percibidas por las y los ciudadanos, evitando así posibles sesgos que las y los diseñadores de política pudieran introducir en el contexto de un proceso cerrado.

Se propone, por tanto, que el Ministerio de Hacienda, en alianza con el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y en cooperación con otras reparticiones del Estado con competencias técnicas para el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa, genere un proceso amplio de escucha que pueda inspirarse en el proceso llevado a cabo por Nueva Zelanda (Anexo IV del GIFT), destinado a levantar un conjunto acotado de objetivos-país que sean considerados prioritarios por la ciudadanía para orientar el gasto público (Objetivo 1). A partir de la experiencia internacional en la priorización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida en la sección de anexos, se debe poner especial énfasis en dos principios que permiten garantizar la coherencia y legitimidad del proceso:

Inclusión. Abrir las consultas a todas las *stakeholders*, con especial atención en involucrar eficazmente a aquellos grupos que están comúnmente subrepresentados o marginados en los procesos de toma de decisiones.

Rendición de cuentas (*accountability*). Hacer esfuerzos para garantizar que las personas que participan en las consultas accedan a la información pertinente y puedan proporcionar comentarios e influir en los resultados y en el proceso de consulta.

Esta Comisión recomienda seguir, al menos, los siguientes pasos.

- a. Diseñar e implementar una serie de consultas a nivel territorial (subregional y regional), que permitan levantar las necesidades de la ciudadanía en relación con las materias del proceso de gasto público. Se recomienda —como en las consultas que tuvieron lugar en los países para contribuir a la elaboración de los ODS— identificar y trabajar con redes de la sociedad civil ya establecidas en los distintos territorios, aunque sin limitarse a ellas. Adicionalmente, y con el objetivo de garantizar la inclusión, se propone invitar de forma proactiva a actores y grupos que de otro modo quedarían excluidos, en particular los con menos recursos. Se deben adecuar las herramientas utilizadas y los formatos de comunicación a los distintos grupos interesados (e.g. personas con discapacidad).
- b. Comunicar, a lo largo de todo el proceso, los resultados parciales de la consulta, para garantizar la transparencia de los resultados finales.
- c. Sistematizar, con el apoyo de un consorcio de actores no gubernamentales (e.g. universidades, organismos internacionales), el resultado de las consultas, de modo de identificar las necesidades priorizadas. Para afinar los resultados se pueden utilizar fuentes adicionales de datos, como encuestas y grupos focales, entre otros.

- d. Generar un grupo de trabajo, con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil y expertos del mundo universitario en temas específicos, además de actores del sector privado y organizaciones de los trabajadores, que valide la sistematización de la consulta y genere una propuesta de macro objetivos para el gasto público.

Se recomienda documentar todo el proceso en formatos accesibles a las y los ciudadanos. Para garantizar la validez del proceso es indispensable implementar mecanismos permanentes de retroalimentación. Asimismo, es relevante que el proceso de consulta se planifique de manera detallada; que cuente con hitos y plazos predefinidos, con un equipo permanente de organización, implementación, monitoreo y comunicaciones; y con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir con sus objetivos.

- iii. **Incorporar en la discusión presupuestaria del Congreso un proceso anual de participación ciudadana con rendición de cuentas.** En los últimos años el Congreso ha ido avanzando en fortalecer los mecanismos y la gobernanza respecto de la participación ciudadana, lo que permitiría realizar esta recomendación sin cambios legales. Ambas cámaras han aprobado un reglamento de participación ciudadana, en vías de implementación. Dicho reglamento establece mecanismos como las audiencias públicas, la plataforma *online* Congreso Virtual, las consultas públicas, las jornadas temáticas y el Foro Ciudadano. Estos mecanismos se pueden utilizar para llevar a cabo un proceso anual de participación ciudadana en el marco de la discusión presupuestaria, que considere una rendición de cuentas de sus resultados. Los procesos de gobernanza de la participación ciudadana en el Congreso están en construcción y esta puede ser una oportunidad para su fortalecimiento.

En atención a lo anterior, y habida cuenta de la recomendación de esta Comisión respecto de la reorganización de la etapa discusión presupuestaria en el Congreso, se propone focalizar la participación ciudadana en la segunda fase de discusión, una vez aprobado el presupuesto en términos de sus prioridades globales, enfocándose así en las discusiones sobre programas, partidas o reparticiones específicas. Esto, porque los mecanismos de participación existentes en el Congreso no permiten obtener representatividad estadística, que es probablemente una forma más adecuada de alimentar la discusión sobre prioridades globales del presupuesto.

Investigaciones sobre la participación ciudadana en el proceso legislativo en Chile muestran que una de las potencialidades democráticas importantes de la participación ciudadana es que permite incorporar en la elaboración de las leyes, conocimiento de las experiencias de vida y la evidencia técnica distribuida en la población (Fedderson y Santana, 2021). Esta información ayudaría a diseñar leyes más efectivas y a reducir los problemas de implementación. Al complementarse las tradicionales audiencias con participaciones masivas realizadas por la plataforma Congreso Virtual, se podría además incorporar visiones de todas las regiones del país, y no solamente de quienes acceden a los parlamentarios por medio de audiencias. Lo recomendado anteriormente debe ser acompañado de:

- a. Una rendición de cuentas por parte de la Oficina de Análisis Presupuestario, mediante informe anual, de los resultados de la participación que indique cómo se consideró la información recabada en la discusión de la Ley de Presupuestos. Esta rendición debiera considerar un registro y archivo en materia de exposiciones y audiencias de organizaciones de la sociedad civil.

- b. Un fortalecimiento de las unidades de participación ciudadana de ambas cámaras, recientemente creadas, de manera de apoyar a la Oficina de Análisis Presupuestario en el proceso. Esto es responsabilidad de cada corporación.
- c. Un mapeo de organizaciones sociales relacionadas con la temática sectorial de presupuestos y un proceso de difusión activo a dichas organizaciones. Esto debiera ser ejecutado por las unidades de participación ciudadana, como parte del catastro mayor de organizaciones que se están registrando por la plataforma Congreso Virtual. Considera la construcción de la base de datos de aquellas organizaciones que han participado históricamente, para mejorar el acceso de información desde los parlamentarios y sus asesores a las organizaciones de la sociedad civil que pueden contribuir a las discusiones presupuestarias.

Objetivo 6: Mejorar y desarrollar mecanismos que permitan aumentar el conocimiento y comprensión de la ciudadanía respecto de las finanzas públicas y el presupuesto.

Debido a que la información presupuestaria es compleja y altamente técnica, y que el proceso presupuestario históricamente ha carecido de espacios de participación efectivos y formales, se hace necesario acercar el gasto público a la ciudadanía de manera de generar mayor conocimiento y participación. Adicionalmente, al no existir educación en esta línea, tampoco hay una diversidad de contrapartes de la sociedad civil preparadas para participar activamente del debate presupuestario y retroalimentar los procesos de entrega de información.

En atención a lo anterior, se recomienda a la Dirección de Presupuestos impulsar, en alianza con otras organizaciones del Estado y la sociedad civil, instancias de formación y capacitación¹⁰⁴ en temas presupuestarios y de finanzas públicas. Estas instancias pueden dividirse en dos categorías: (i) instancias de educación de la ciudadanía en general e (ii) instancias de formación para organizaciones de la sociedad civil. Las recomendaciones se señalan a continuación:

- i. **Seguir fortaleciendo la rendición de cuentas frente a los contribuyentes del Estado, en el marco de la Operación Renta.** A la luz de los positivos resultados de la primera implementación del reporte de gasto público a las y los contribuyentes, la Comisión recomienda continuar con su implementación en futuras versiones de la Operación Renta.
 - Se recomienda complementar el reporte con más información en el sitio web, que permita indagar en la composición del gasto público. En particular, durante la implementación la Comisión recibió preguntas respecto del gasto en educación, pensiones y defensa. El sitio debiese permitir descomponer las cifras de gasto, entregando a las personas todas las definiciones conceptuales y metodológicas que les permitan comprender la información recibida.
 - Habida cuenta del interés generado por la primera versión del reporte, la Comisión recomienda que, en la preparación de las siguientes versiones, se generen instancias participativas de rediseño del instrumento. Un espacio natural para generar esta discusión es el Cosoc del Ministerio de Hacienda.
 - Se recomienda que el Ministerio de Hacienda genere instancias de participación ciudadana

104 La formación ciudadana a nivel de individuos y la capacitación de personas dentro de las organizaciones de la sociedad civil son indispensables en un doble sentido. Primero, habilitan a las personas e instituciones para hacer uso efectivo de la información que las instituciones públicas ponen a su disposición mediante políticas de transparencia. Segundo, el conocimiento respecto del funcionamiento del Estado en materias presupuestarias es indispensable para que la ciudadanía pueda hacer uso efectivo de los espacios de participación que se abran desde el Estado, por lo que disminuir la brecha de conocimiento respecto de las componentes básicas del proceso presupuestario.

para discutir la información entregada en estos reportes, capitalizando así el interés generado en las y los contribuyentes, de modo de generar información útil respecto de las demandas ciudadanas en términos de transparencia del gasto (como datos sobre la distribución del gasto y el origen de los fondos públicos).

ii. Impulsar instancias de educación fiscal para la ciudadanía en general: Se recomienda impulsar alianzas con organismos del Estado que ya cuentan con espacios de formación y capacitación de la ciudadanía en áreas afines a las temáticas presupuestarias, incorporando en ellos módulos de formación especialmente diseñados, de modo de aumentar el nivel de conocimiento de grupos de la población respecto de las finanzas públicas en general, y del ciclo presupuestario en particular. Específicamente, y sin descartar otras posibilidades, se sugieren alianzas con:

- La Contraloría General de la República, de modo de sumar módulos sobre finanzas públicas a su programa de «Contralores Ciudadanos». ¹⁰⁵ Hoy existe un módulo dedicado a una «Introducción a la administración financiera del Estado». Sus contenidos podrían ser revisados y reforzados, de modo de incluir información respecto de todo el ciclo presupuestario.
- El Ministerio de Educación, para estudiar la posibilidad de incluir, a mediano plazo, materias relacionadas con el ciclo presupuestario y las finanzas públicas en el Plan de Formación Ciudadana ¹⁰⁶ contemplado en la ley N° 20.911, que creó la asignatura de Educación Ciudadana para 3° y 4° Medio a partir de 2020. Si bien la Comisión reconoce la dificultad operativa y administrativa que implica hacer modificaciones curriculares, también destaca la importancia de generar una alfabetización mínima respecto de las finanzas públicas a nivel de la población en general. Habida cuenta de la relativa flexibilidad de las instituciones educacionales para cubrir los contenidos del currículum, en el corto plazo el Ministerio de Hacienda podría poner a disposición de éstos, en formato digital, material pedagógico optativo que permita a los establecimientos que así lo deseen incorporar estos contenidos en sus planes pedagógicos.
- La Biblioteca del Congreso Nacional, de modo que incorpore en sus módulos de formación cívica ¹⁰⁷ contenidos específicos respecto del ciclo presupuestario, con énfasis en la fase de discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos, su rol e importancia en el ciclo completo del proceso presupuestario, las distintas fuentes de información a la cual pueden acceder las y los ciudadanos, y los canales formales de participación.
- Las universidades y sus diversas agrupaciones (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Agrupación de Universidades Regionales, Corporación de Universidades Privadas, etcétera), de modo de diseñar un módulo de formación general respecto de finanzas públicas y ciclo presupuestario, que pueda incorporarse en los primeros años de formación de pregrado de carreras para las cuales sea pertinente

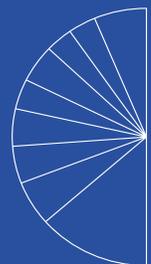
105 <https://www.contraloria.cl/web/cgr/contralores-ciudadanos>

106 <https://formacionciudadana.mineduc.cl/>

107 Formación Cívica - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN

Anexos

Páginas 109 — 240



ANEXO I:

Gasto de programas por problemas y subproblemas¹⁰⁸

108 Considera el gasto público directo en Programas Sociales y No Sociales.

Cuadro i > Dimensión Educación; formación e inclusión, acceso y calidad, comunidades educativas

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Educación: formación e inclusión, acceso y calidad, comunidades educativas	Barreras de acceso y calidad de la educación parvularia	Problemas de acceso a educación parvularia	788.329
		Baja calidad de la educación parvularia	1.267
	Barreras de acceso/continuidad a la educación escolar	Problemas de acceso a educación escolar	6.236.440
		Alto costo de mantención de escolares	702.366
		Deserción escolar	13.171
		Desescolarización (mayores de 18 años)	10.415
		Rezago escolar (menores de 21 años)	1.221
	Barreras de acceso/continuidad a la educación superior	Problemas de acceso y/o permanencia en la educación superior	1.840.379
		Alto costo de mantención de estudiantes de educación superior	213.439
		Alto endeudamiento de estudiantes de educación superior	4.862
	Disparidades en calidad de la educación entre establecimientos educacionales	Baja calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje	103.639
		Baja calidad o falta de infraestructura, equipamiento y/o material educativo	74.500
		Bajos logros académicos escolares	9.360
	Disparidades en capacidades del equipo directivo y docente entre establecimientos educacionales	Baja calidad en formación de docentes	27.923
		Falta de capacidades institucionales de los establecimientos educacionales	3.430
	Educación poco inclusiva y no equitativa	Falta de educación inclusiva	4.092
		Ausencia de educación intercultural	2.961
	Falta calidad en educación superior	Falta de financiamiento de las instituciones de educación superior	165.604
		Desarticulación entre la educación superior y las necesidades del mercado laboral	3.159

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro ii > Dimensión Trabajo, ingresos e inseguridad social

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Trabajo, ingresos e inseguridad social	Bajo nivel de competencias de adultos	Necesidad de educación continua	21.828
		Falta de mecanismos para la certificación de competencias	4.648
	Trabajo, ingresos e inseguridad social	Baja tasa de sindicalización y formación de habilidades sindicales	1.175
		Inseguridad social	Bajas pensiones
	Desprotección frente a la invalidez		374.159
	Baja formación en materia previsional		2.169
	Desprotección frente al desempleo		710
	Precariedad del empleo	Bajos salarios	41.495
		Baja formalización del mercado laboral	483
	Problemas de inserción al mercado laboral	Baja participación laboral y/o desempleo	196.891
		Baja empleabilidad	119.203
		Bajo emprendimiento	46.426

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

1

2

3

4

5

6

Cuadro iii > Dimensión Ciudad, integración territorial, transportes y vivienda

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Ciudad, Integración territorial, Transporte y Vivienda	Deficiencias en las formas de movilidad y la conectividad	Problemas de movilidad y acceso a medios de transporte de las personas	953.766
		Incumplimiento leyes y normativas de transporte	9.093
	Déficit cualitativo de vivienda	Mejoramiento y rehabilitación del stock de vivienda	396.322
		Acceso y calidad de servicios básicos	79.081
	Déficit cuantitativo de vivienda	Acceso a la vivienda	943.977
		Problemas de financiamiento (crédito hipotecario, ahorro, deuda)	352.810
	Problemas de integración social y desigualdad territorial	Falta de conectividad (caminos, rutas, acceso al territorio)	206.430
		Segregación territorial en niveles subnacionales (regiones, comunas)	79.265
		Deterioro de infraestructura y espacios públicos a nivel comunitario/barrial	43.497
		Competencias limitadas de instituciones y gobiernos subnacionales	8.812
		Zonas o territorios sin o con bajo acceso a telecomunicaciones	6.709
		Altos niveles de centralización política y administrativa	2.832
	Tenencia responsable de animales	Tenencia responsable de animales	7.173
	Tomas irregulares y problemas de dominio de tierras	Irregularidad jurídica del dominio de tierras y terrenos	43.713
		Toma irregulares de terreno	173

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro iv > Dimensión Grupos Específicos

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Grupos específicos	Bajo empoderamiento y ejercicio de derechos de mujeres	Exclusión social de poblaciones vulnerables	39.443
		Desarrollo y protección infantil y familiar	Maltrato infantil
	Riesgo de retraso en el desarrollo biopsicosocial de niños y niñas		54.278
	Escaso desarrollo socio-familiar		14.384
	Débiles competencias parentales		3.934
	Falta de apoyo a la adolescente embarazada		1.995
	Desigualdad y pobreza por ingresos		Bajos ingresos del hogar
		Débiles capacidades del hogar para superar la pobreza	25.362
		Débil reconocimiento y ejercicio de derechos de personas en situación de calle	4.951
		Segregación territorial en niveles subnacionales (regiones, comunas)	5.019
		Bajas capacidades de las instituciones públicas en el trabajo con poblaciones vulnerables	2.128
	Deterioro físico y dependencia	Entornos poco accesibles y barreras contextuales que generan dependencia y exclusión	23.472
		Déficit de profesionales y espacios especializados en dependencia	13.543
		Necesidad de apoyo a cuidadores de personas con dependencia	8.687
	Exclusión social de poblaciones vulnerables	Débil reconocimiento y ejercicio de derechos de personas en situación de calle	22.565
		Discriminación y violencia contra la mujer	14.904
		Débil reconocimiento y ejercicio de derechos de personas en situación de discapacidad o dependencia funcional	9.912
		Débil reconocimiento y ejercicio de derechos de personas mayores	9.205
		Bajo empoderamiento y ejercicio de derechos de mujeres	4.488

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro v > Dimensión Economía y Crecimiento

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Economía y crecimiento	Deficiencias de la industria, los mercados y las empresas	Barreras a la creación, desarrollo y/o sostenibilidad de empresas, actividades productivas, emprendimiento	313.186
		Bajo acceso a instrumentos financieros	91.599
		Barreras a la creación, desarrollo y/o sostenibilidad de empresas, actividades productivas, emprendimiento	47.868
		Baja productividad	34.110
		Baja asociatividad, y/o falta de desarrollo gremial	21.987
		Baja inversión y uso de nuevas tecnologías	16.894
		Ineficiencia de los mercados debido a fallas de mercado	967
	Falencias en los sistemas regulatorios y normativas	Existencia de actividades productivas y comercio que no cumplen las normativas o que realicen actividades ilegales	87.737
	Insuficiente investigación y producción científica, tecnológica e innovación	Bajo nivel de investigación y producción científica	465.649
		Barreras a la creación, desarrollo y/o sostenibilidad de empresas, actividades productivas, emprendimiento	9.608
		Escasez de capital humano avanzado	88.571
		Baja tasas de innovación en empresas	86.055
		Baja colaboración entre universidad y empresa	30.661
		Escaso conocimiento de la población en temas científicos y tecnológicos	6.983

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro vi > Dimensión Salud, deporte y vida sana

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones de \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Salud, deporte y vida sana	Bajo desarrollo y/o valorización del deporte	Falta de apoyo al desarrollo de deportistas de alto rendimiento	35.586
		Baja práctica y/o valorización de actividad física y deporte	23.407
	Problemas de salud	Problemas de acceso a la atención y tratamiento en salud	735.908
		Prevención y/o promoción de salud	72.930
		Problemas de acceso a inmunización universal	61.404
		Provisión de ayudas técnicas y servicios de habilitación y rehabilitación	5.743
	Problemas de salud conductuales	Prevención y/o tratamiento de malnutrición, sobrepeso y obesidad	80.919
		Prevención y/o tratamiento del consumo de alcohol, drogas y/o tabaco	71.249
		Falta de promoción y patrones de alimentación saludable	4.560
		Prevención y/o tratamiento VIH	3.432
	Problemas de salud dental	Problemas de acceso a la atención y tratamiento de salud dental	61.925
		Falta de prevención de salud dental	2.493
	Problemas de salud mental	Problemas de acceso a la atención y tratamiento de salud mental	8.177
		Falta de prevención de problemas de salud mental	186
	Problemas de salud reproductiva	Falta de prevención y educación en salud sexual y reproductiva	947

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

1

2

3

4

5

6

Cuadro vii > Dimensión DDHH y Justicia

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en Millones de \$)
Derechos Humanos y Justicia	Problemas del sistema de justicia	Dificultades de acceso y discriminación del sistema de justicia	108.046
		Necesidad de información pericial para el sistema judicial	3.890
	Problemas del sistema penitenciario	Problemas de inserción social de personas	118.481
		Protección de derechos de población privada de libertad	2.659
	Vulneración de derechos humanos	Reparación de violación de derechos humanos	267.138
		Falta de protección, promoción y difusión de derechos humanos	3.963

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro viii > Dimensión Medioambiente y Energía

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Medio ambiente y energía	Cambio climático y desastres naturales	Sequía y escasez hídrica	128.885
		Falta de preparación y problemas de respuesta ante desastres naturales y antrópicos	38.759
		Alta emisión de gases efecto invernadero	2.915
		Deforestación y degradación forestal	2.336
	Deficiencias en la producción, transmisión y uso de energía	Bajo desarrollo o déficit de producción y/o uso de energías renovables no convencionales	11.793
		Ineficiencia energética en los diferentes sectores de consumo (residencial, industrial)	5.259
		Problemas de transmisión de energía en el territorio (canales y costos de transmisión)	23
	Deterioro o degradación del medioambiente y ecosistemas	Degradación de ecosistemas terrestres y/o de ecosistemas oceánicos	36.470
		Contaminación atmosférica y/o inadecuado manejo de residuos sólidos	5.261
		Ausencia de prevención, protección y/o conservación del medioambiente	1.226

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

1

2

3

4

5

6

Cuadro ix > Dimensión Política e institucionalidad nacional

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Política e institucionalidad nacional	Debilidades del país en inserción internacional	Debilidades en relaciones internacionales e imagen país	10.681
		Debilidades de nivel comercial	4.619
	Déficits del sistema político institucional	Falta de probidad, transparencia e integridad de las instituciones en el desempeño de la función pública	266
	Deterioro de las arcas fiscales	Existencia de actividades irregulares que atentan contra la recaudación fiscal y el buen gasto público	1.680
		Existencia de acciones legales contra el Fisco	856
	Falta de modernización del Estado, sus procesos y funciones	Alto nivel de burocracia estatal y baja modernización del Estado	19.834
		Deficiente capacidad estatal en gestión y fiscalización	8.689
		Ineficiencia en la administración de los recursos del Estado	2.590
	Problemas de seguridad y orden público	Inseguridad de la población	8.836
		Deficiencias en los mecanismos de prevención del delito	7.909
		Falta de acceso a tratamiento y apoyo a víctimas de violencia (y denunciantes)	7.126
		Crimen organizado y el narcotráfico	5.337
	Problemas en la política, participación y cohesión social	Bajo involucramiento y participación social de la población	13.307
		Débiles organizaciones de la sociedad civil	11.837
		Ausencia de educación cívica y financiera	1.514
		Desconexión entre las instituciones del sistema democrático y la ciudadanía	257
		Ausencia de educación cívica	185

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.

Cuadro x > Dimensión cultura y arte

Montos ejecutados en 2019, según problemas específicos (en millones \$)

Dimensión	Problema	Subproblema	Monto Ejecutado (en millones de \$)
Cultura y Artes	Baja protección y/o valorización del patrimonio, la cultura y las artes	Falta de apoyo al desarrollo de artistas y agentes culturales	33.288
		Falta de protección y/o valorización del patrimonio natural y/o cultural	19.156
		Falta de valorización, transmisión y/o revitalización de las culturas y artes	2.641
	Desigual acceso a las culturas, artes y patrimonio	Desigualdad en el acceso a manifestaciones culturales y artísticas	20.013
		Desigualdad en el acceso a la formación y/o educación en las culturas, artes y/o patrimonio	10.280
		Reducido acceso de la ciudadanía al libro y a la lectura	9.995

Fuente: Elaboración propia, según información entregada por Dipres a la Comisión de Gasto Público.



ANEXO II:

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**Hacia un análisis integrado de la oferta programática (PNUD)****CHILE. Abril, 2020**

Hacia un análisis integrado de la oferta programática

Abril, 2020



Contexto

En el contexto del cumplimiento de sus objetivos, la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público ha solicitado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile información respecto de la metodología de clasificación y análisis de programas sociales y no sociales, que PNUD se encuentra elaborando en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y trabajada en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Este documento da respuesta a dicho requerimiento.¹

Parte I: El proceso de formulación de programas

Los programas e iniciativas sociales² se diseñan, financian e implementan para resolver problemas que aquejan a determinados grupos

de la población (por ejemplo: disminuir la pobreza). De este modo, la oferta programática actual refleja la respuesta que distintos Ministerios, Servicios y otros organismos del Estado han otorgado, a lo largo del tiempo, a los múltiples problemas sociales que afectan o han afectado a la población.

El proceso de formulación de programas e iniciativas puede ser entendido como un conjunto de acciones mediante las cuales se identifican, deciden, implementan y evalúan políticas y programas. Es un proceso complejo, que lejos de consistir en la aplicación lineal de rutinas y procedimientos técnicos, utiliza múltiples fuentes y tipos de información e intervienen diversos actores.

La figura 1 presenta una simplificación del ciclo de formulación e implementación de programas, que no pretende dar cuenta de la complejidad del proceso, sino más bien ser una ayuda para ordenar la discusión presentada en este informe. En general, es posible visualizar dos grandes etapas en este proceso: i) en la primera, se identifica la necesidad de solucionar un problema

Figura 1. El ciclo de formulación e implementación de programas



Fuente: Elaboración propia en base a “La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina (Banco Mundial)”

¹ Este documento fue especialmente preparado por PNUD para la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público. Su contenido da cuenta de un trabajo que se encuentra en

desarrollo. Ha sido preparado por Rodrigo Herrera, Javiera Troncoso, Gustavo Cabezas y Pilar Riesco.

² En adelante, para simplificar la lectura y salvo que se indique lo contrario, solo se hace referencia a “programas”.

público (la que ocurre dentro y fuera del gobierno) y el gobierno acuerda qué políticas y/o programas diseñar, adoptar e implementar para dar respuesta a esta necesidad; y ii) en la segunda etapa, el sector público ejecuta estos programas, y luego evalúa si cumplieron los objetivos.

Si bien la figura 1 presenta una secuencia de etapas, en la práctica, no es un proceso rígido, en contenido ni tiempos. Por el contrario, tanto el tiempo como la calidad de la reflexión que suele destinarse a cada una de estas etapas es variable, dependiendo del programa que se trate, y del tipo de actores involucrados.

Además, el ciclo presupuestario anual también interactúa con el ciclo de formulación e implementación de programas, y en el caso de Chile contribuye a definir el orden de las distintas etapas y los plazos involucrados en cada una de ellas. El ciclo presupuestario es una combinación de toma de decisiones políticas y rutinas técnicas para financiar programas que requieren recursos. El ciclo consta de las siguientes etapas (Von Gersdorf, 2018): i) evaluación (desde marzo a mediados de abril), ii) elaboración del presupuesto exploratorio (abril y mayo), iii) revisión con el Presidente y envío de marco presupuestario a ministerios y servicios (junio), iv) comisiones técnicas (julio), v) propuesta final de DIPRES (agosto), vi) discusión final con el Presidente y envío de la ley de presupuestos al congreso (septiembre), y vii) discusión legislativa (octubre y noviembre).

A continuación, se presenta una breve descripción de este proceso para el caso chileno, que servirá como contexto para entender de mejor manera el ecosistema donde se inserta el diseño, implementación y análisis de los programas sociales:

I. Identificación de problemas y análisis de política

En principio, el proceso de formulación de programas comienza cuando se identifica un problema de interés público, lo que lleva a realizar análisis de políticas y a plantear ideas para su posible resolución. En este contexto, tanto la identificación de problemas, así como de

las ideas de políticas y/o programas para su resolución, provienen de múltiples actores (dentro y fuera del gobierno), suelen estar en distintos niveles de maduración y contar con disímiles niveles de calidad y sustento técnico.

¿Cómo se identifican los problemas de política relevantes de solucionar? Por lo general, los problemas podrían estar identificados en el programa de gobierno, en planes sectoriales, en documentos generados fuera del gobierno, como el resultado de discusiones en gabinete o del proceso presupuestario, o podrían simplemente ser el producto de la emergencia de una crisis o coyuntura.

De esta manera es posible identificar actores institucionales que intervienen en esta fase, tales como el MDSF o la SEGPRES (en su rol de asesor de presidencia y de seguimiento al cumplimiento del programa de gobierno), ministerios sectoriales y servicios, actores fuera del gobierno tales como think-tank, universidades y otros, y una zona intermedia entre el gobierno y el mundo no gubernamental tales como comisiones o consejos de asesoría específicos a la presidencia.

Todos estos actores constituyen fuentes alternativas de asesoramiento de políticas e ideas, y juegan roles de distinta importancia en el proceso de formulación de programas, ya sea levantando temas de interés público, proponiendo ideas de soluciones, desarrollando análisis sistemático de políticas y/o programas alternativos, etc., con el propósito de brindar información al gobierno y contribuir así a la creación de mejores políticas y programas.

En este contexto, un insumo importante para alimentar esta fase son las lecciones que se extraen de los procesos de evaluación ex post y/o de los sistemas de monitoreo de programas. Sin embargo, en la actualidad estos procesos no parecen ser suficientemente considerados en el proceso de creación de nuevas políticas o rediseño de antiguas (Martínez, 2017).

II. Decisión sobre la formulación de programas

El proceso continúa con una evaluación de las soluciones posibles y con la posterior decisión de

llevar adelante una de éstas. En esta última etapa inciden consideraciones políticas, el interés por el cumplimiento del programa de gobierno u otros compromisos presidenciales. La autoridad toma, evalúa y sondea ideas; luego decide el diseño principal de la política o programa (y/o mandata a algún ministerio o servicio para que lo haga). Esta autoridad principal podría ser una persona (Presidente), un conjunto (gabinete), y/o un ministerio en específico. Dada la primacía de lo político, el proceso puede ser ad-hoc, especialmente para decisiones más importantes y aquellas que implican temáticas más sensibles para el gobierno (por ejemplo, en el caso de toma de decisiones basadas en recomendaciones de comisiones presidenciales).

Si bien el MDSF tiene un rol activo en la formulación de políticas y/o programas sociales ejecutados por el mismo ministerio, no ha desempeñado un rol decisivo en la formulación de políticas y programas sociales ejecutados por los demás sectores. Sin embargo, este rol podría ser fortalecido dado su mandato de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, y en velar por su coordinación, consistencia y coherencia. El soporte técnico que ofrece el MDSF también debiera desempeñar un rol importante complementando o guiando las decisiones políticas (que podrían o no estar basadas en sustentos técnicos).

III. Formulación de programas

Los ministerios y servicios sectoriales son formuladores de políticas cuasi-independientes muy importantes y, por supuesto, asumen la principal responsabilidad de la implementación de programas. Los ministerios están conectados con la formulación de políticas en gran medida a través de sus respectivos gabinetes políticos, del proceso de evaluación ex ante que lideran el MDSF y la DIPRES, y a través del proceso presupuestario (principalmente a través de las comisiones técnicas).

En esta fase, y en el marco del proceso de la evaluación ex ante, tanto el MDSF como la DIPRES, proporcionan las herramientas

operativas y conceptuales necesarias para ingresar la información relativa tanto a los programas nuevos como a aquellos que han sido reformulados significativamente. El rol técnico del MDSF para el diseño o rediseño de programas resulta fundamental. Pues emite informes con los resultados de la evaluación ex ante que posteriormente deriva a la DIPRES como insumo para el proceso presupuestario.

En general, desde que el Ministerio de Hacienda instruye al resto de los ministerios y servicios respecto del requerimiento de contar con evaluación ex ante, hasta el plazo para ingresar esta información en la plataforma web que se dispone para ello, transcurre un mes. En este corto periodo los ministerios y servicios dan forma a las ideas de programas, y son apoyados técnicamente por el MDSF. Posteriormente, transcurren cerca de dos meses adicionales de asistencia para mejorar los diseños de programa ingresados a la plataforma, en caso de que se requiera.

Este proceso asume que los ministerios y servicios que presentan diseños de programas cuentan con los recursos y las capacidades requeridas para ello, lo que en la práctica no siempre sucede. Además, por lo general, los ministerios y servicios activan sus procesos de diseño sólo una vez que son oficiados por el Ministro de Hacienda, y les resulta difícil concretar buenos diseños de programa en este plazo acotado (principalmente por las dificultades para generar información de calidad que insume de manera confiable la toma de decisiones).

IV. Decisión de financiamiento

En julio de cada año se da forma al proyecto de ley de presupuestos, momento en el que se generan discusiones de programas en el marco de las comisiones técnicas. En este contexto, las evaluaciones y decisiones de asignación presupuestaria utilizan, principalmente, información acerca de las prioridades políticas del gobierno y de los ministerios, de las restricciones presupuestarias existentes y de la capacidad de ejecución del ministerio o servicio que realiza la solicitud de recursos (Martínez, 2017; Von Gersdorf, 2018).

En este espacio participan distintos organismos del sector público y la DIPRES. El MDSF tiene un rol secundario en este proceso, a través de la emisión de informes de resultado en base a la evaluación ex ante de los programas nuevos o reformulados, los que deriva a la DIPRES como insumo para el proceso presupuestario. Sin embargo, estos informes no inciden en la decisión de asignación de recursos de manera directa. En parte porque su foco no es evaluar la prioridad social de un programa, por lo que no otorga un juicio o recomendación respecto de la necesidad de implementarlo.³

Asimismo, el proceso de monitoreo y seguimiento de programas tampoco parece alimentar de manera efectiva el proceso de asignación o reasignación de presupuestos que permitan hacer más eficiente el gasto social. Si bien el MDSF entrega a la DIPRES extensa información sobre el programa en ejecución no incorpora elementos de evaluación o juicios respecto de su desempeño. Lo que resulta problemático para la toma de decisiones dada la inercia presupuestaria del gasto público. De hecho, el 75% (y más) del gasto contenido en el presupuesto es considerado como rígido, permanente o inercial (Crispi, 2004).

Por último, esta fase está monopolizada por la DIPRES y el Ministerio de Hacienda, la que tiende a privilegiar un punto de vista predominantemente fiscal en contraposición a un punto de vista de interés público más amplio (lo que en teoría se trató de compensar a través de la creación del MDS en 2012). Por lo tanto, y de acuerdo a su mandato, existe un espacio para que el MDSF se pronuncie respecto de la prioridad social de los programas a financiar.

V. Implementación y evaluación de programas

Los ministerios sectoriales, a diferencia de los ministerios políticos o coordinadores, tienen el

rol de proveer bienes y servicios a la ciudadanía. Los ministerios de salud, educación, u obras públicas son ejemplos de ministerios sectoriales, mientras que los Ministerios de Hacienda, SEGPRES o Desarrollo Social⁴ son ejemplos del segundo grupo.

La fase de implementación suele estar dominada por consideraciones técnicas y en Chile existen rutinas que generan información relevante (proceso de monitoreo y seguimiento). Sin embargo, como se ha señalado, esta información no tiende a ser considerada en la formulación de políticas y programas, sino que se utilizan para mejorar la implementación y, con menor frecuencia, las decisiones presupuestarias.

Se pueden mencionar dos motivos de por qué hay tan poca influencia de la implementación de programas en la formulación de políticas. Por un lado, dicha retroalimentación implica una intromisión de la esfera técnico-administrativa en las prerrogativas políticas. Y por otro, la información contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS⁵) del MDSF (y su símil de DIPRES) no permite realizar de manera sencilla un análisis integrado de programas e iniciativas.

Existen tres formatos en los que se entrega esta información: a través de un portal web, en un formato ficha (imprimible en papel), y en un Excel de 448 filas (una por cada programa) y más de 150 columnas. Dado que es difícil hacer análisis de esta información para fines de coordinar la política social, la pregunta que guía la propuesta que se presenta a continuación es la siguiente: **¿es posible utilizar mejor la información disponible de modo que incida de manera efectiva en el diseño e impacto de políticas públicas y en la efectividad del gasto público?**

³ Esto, sobre la base que todo lo que llega a la discusión presupuestaria es importante y prioritario para los ministerios o servicios que realizan la solicitud de recursos.

⁴ Aunque el MDSF tiene un doble rol, dado que también ejecuta programas sociales.

⁵ El BIPS es la plataforma administrada por la Subsecretaría de Evaluación Social que pone a disposición de la ciudadanía el listado oficial de los programas sociales en ejecución y una descripción para cada uno de ellos. Mediante esta plataforma, se hacen públicos los resultados del proceso de evaluación ex ante, y de seguimiento y monitoreo de programas sociales.

Parte II: Hacia un análisis integrado de la oferta programática

Como se ha señalado, el proceso de formulación de programas comienza cuando se identifica un problema de interés público, lo que lleva a realizar análisis de políticas y a plantear ideas para su posible solución.

Antes de pasar a la propuesta de análisis de información, es importante entender cuál es la estructura de un programa. El propósito de un programa es resolver un **problema** o atender una necesidad específica que afecte a un grupo determinado de la población. Por lo general, los problemas son causados por múltiples factores. Los programas pueden hacerse cargo de todas o algunas de las **causas del problema**, dependiendo de las atribuciones y capacidades del Ministerio o Servicio a cargo de su implementación.

Las causas son abordadas a través de la entrega de diferentes tipos de bienes y/o servicios, los cuales corresponden a los **componentes** del programa. Mediante los componentes, el programa identifica distintos ámbitos de acción que se están interviniendo para la solución del problema. Finalmente, la **estrategia de intervención** del programa corresponde a la combinación de los distintos componentes para lograr al propósito planteado por el programa.

Por lo general, los problemas sociales son causados por carencias en múltiples dimensiones. Por ello, la respuesta de la oferta programática requiere de soluciones eficaces que superen la focalización sectorial. Ello exige identificar todas las dimensiones involucradas y articular intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias. Sin embargo, lo anterior resulta complejo cuando existe poco conocimiento sobre la forma en que está compuesta nuestra política social. ¿Qué programas existen? ¿Qué problemas abordan los programas actualmente en ejecución? ¿A quiénes están atendiendo?

Medidas implementadas desde 2012 (como la creación del BIPS, la implementación del proceso de evaluación ex ante y el monitoreo y

seguimiento de programas sociales) permiten que hoy el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Hacienda dispongan de información para responder estas preguntas. Sin embargo, el análisis de la política social en su conjunto ha sido acotado, lo que puede responder a dos razones:

- La cantidad de programas en ejecución dificulta contar con una visión general de la política social (el año 2018 se ejecutaron 706 programas, de los cuales 448 fueron programas sociales y 258 no sociales). A su vez, la respuesta a ciertas problemáticas se establece por políticas distintas a la creación de un programa social, como por ejemplo, la creación de un Seguro de Cesantía.
- Entendiendo que los problemas sociales son causados por carencias en múltiples dimensiones, el análisis de la oferta social exige considerar que sus soluciones deben traspasar las fronteras sectoriales. Por lo tanto, el análisis debe entender que sus causas y soluciones están vinculadas unas con otras, no siendo posible tratar a cada una de ellas de forma separada, como temáticas independientes.

En consecuencia, el desafío analítico es transitar desde el análisis aislado de programas e iniciativas sociales y desde un enfoque sectorial, hacia el análisis integrado de la oferta social en torno a los problemas que se buscan solucionar. Ello contribuirá a:

- Lograr coherencia de las políticas intersectoriales necesarias para abordar los problemas o desafíos sociales que nos aquejan.
- Diseñar programas atingentes, que respondan a los principales problemas que afectan a la población y que no han sido abordados ya por otros programas.
- Diseñar soluciones más eficaces, a través de programas que actúen de manera coordinada con otros programas que se abocan a un mismo problema, pero atendiendo sus diferentes causas o dimensiones.

- Generar mayor eficiencia del gasto, al identificar potenciales duplicidades y posibilidades de integrar o fusionar programas que se dirigen a un mismo problema.

Lo anterior, supone desplegar esfuerzos concertados por parte de los ministerios y/o servicios que implementan programas e iniciativas sociales, con el propósito de maximizar el impacto y el uso de los recursos.

La intersectorialidad juega un rol fundamental en la eficacia de la oferta programática social. Implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que, de manera articulada, atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. Para ello es necesario que los sectores o ministerios “se pongan de acuerdo” y actúen “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

Sin embargo, la manera como están estructurados los ministerios tiende a dificultar intervenciones articuladas y holísticas. Adicionalmente, la evidencia acumulada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia muestra que se tiende a abordar las causas de los problemas y sus múltiples dimensiones desde lugares y agendas no siempre integradas. En tal sentido, es urgente crear espacios e incentivos para avanzar a la intersectorialidad, tanto en la manera de entender los problemas, así como en la manera en que se generan y financian las soluciones.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia tiene un importante rol que cumplir, ya que tiene la misión de **contribuir en el diseño y aplicación** de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, y además **velar por su coordinación, consistencia y coherencia**.

Para afrontar este desafío, el MDSF junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado una metodología que avanza hacia el análisis integrado de programas sociales y no sociales. El

objetivo de esta metodología es construir la **red de interconexiones existente en torno a los problemas sociales, sus causas y los programas que las abordan**. Se espera que este tipo de análisis permita a los diseñadores y ejecutores de política, mejorar la articulación y coordinación de la oferta social existente y contribuya, entre otras cosas: i) a identificar las brechas existentes en la oferta y orientar así el diseño o rediseño de programas e iniciativas sociales, y/o intervenciones integrales con potencial de incidir sobre múltiples problemas y privaciones; ii) a identificar cuellos de botella y espacios para promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial, de modo de fortalecer el seguimiento, control y evaluación del gasto social; y iii) a fortalecer la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas orientadas al cierre de brechas sociales.

Para desarrollar este trabajo se analizaron diferentes métodos y documentos, teniendo en la base de este trabajo la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como red de metas (Le Blanc, 2015), las propuestas de abordaje de los ODS del PNUD reflejadas en el Informe Regional de Desarrollo Humano de 2016 (PNUD, 2016), y en particular la metodología de Análisis de Redes Sociales (Bonvecchi, 2015). Este último enfoque es usualmente utilizado para investigar problemas recurrentes en el diseño, toma de decisiones e implementación de programas sociales. Esta herramienta es una aproximación metodológica y teórica que enfatiza el estudio de las relaciones entre actores. Su unidad de análisis no es ningún atributo de los actores sino las relaciones entre ellos por las cuales devienen parte de las redes. Las redes están compuestas por nodos (actores) y enlaces (conectores), y permite encontrar patrones que de otro modo no es posible determinar.

Este enfoque fue adaptado especialmente para el caso chileno, tomando en consideración el tipo de información disponible en Chile respecto de los programas (sociales y no sociales). Para efectos de este documento, se presentan ejemplos del tipo de análisis que esta metodología permite hacer, más que un análisis de política propiamente tal.

La metodología propuesta consta de tres herramientas analíticas, que se detallan a continuación.

I. Mapa de problemas sociales

El mapa de problemas consiste en una representación gráfica que muestra la vinculación que existe entre los problemas sociales que afectan a la población y los programas públicos que los abordan. De esta forma, es posible identificar brechas existentes en la política social y la existencia de problemas no abordados o poco abordados. A su vez, ello permite orientar el diseño o rediseño de programas e iniciativas sociales, y/o intervenciones integrales con potencial de incidir sobre múltiples problemas y privaciones urgentes de abordar.

Para elaborar este mapa, primero se requiere identificar los problemas relevantes de abordar por la política pública, es decir, responder la siguiente pregunta: **¿cuáles son los principales problemas que hoy aquejan a la población?** Para efectos de este trabajo, se realizó una revisión de documentos que dan cuenta de las necesidades actuales del país. Entre los documentos examinados se encuentra el Análisis Común de País realizado por el Sistema de Naciones Unidas en Chile (CCA por sus siglas en inglés), que presenta un completo diagnóstico de la situación económica, social y medioambiental y los desafíos pendientes en Chile; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), que realiza una revisión de las principales metas que deben ser logradas al 2030 para avanzar al desarrollo sostenible, además del Informe Nacional Voluntario que da cuenta del progreso del país en estos aspectos. Asimismo, se revisó el Programa de Gobierno 2018-2022, las Definiciones Estratégicas Institucionales (Formulario A-1) y distintas Políticas Nacionales que orientan el diseño e implementación de planes y programas públicos (por ejemplo, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia). Del análisis de estos documentos se obtuvo un primer listado de problemas sociales y no sociales que debieran ser atendidos desde la política pública. Este procedimiento debería ser actualizado periódicamente y

enriquecido con documentos adicionales y miradas expertas. Una vez identificados los problemas relevantes se procedió a categorizarlos.

El siguiente paso consiste en vincular los programas en ejecución con las categorías de problemas identificados en el paso anterior. De esta forma, podemos saber si los programas sociales en ejecución abordan los problemas relevantes. El match entre programas y problemas se realizó analizando el problema que el programa declara resolver, su propósito u objetivo general, sus componentes y la población a la que se dirige. Cabe mencionar que, durante el proceso de categorización, se identificaron problemas que no habían sido identificados en los documentos revisados previamente, y se procedieron a agregar al listado de problemas.

El proceso de categorización de programas sociales fue realizado por profesionales de la Subsecretaría de Evaluación Social y del PNUD con amplio conocimiento en la materia. Sin embargo, como no es un procedimiento mecánico, involucra muchas decisiones que idealmente deberían ser validadas con equipos técnicos sectoriales expertos en cada tema. Luego de una primera categorización, se realizaron validaciones cruzadas, y una nueva revisión de los problemas identificados, de modo de llegar a una sistematización que se organizó en tres niveles:



• **Dimensión (10):**
Ámbito de acción sectorial de la oferta pública.

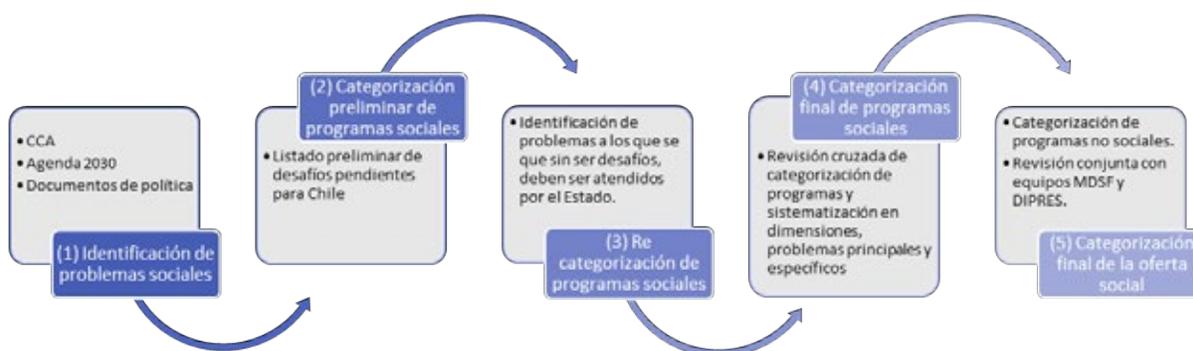


• **Problema Principal (46):**
Categoría de problema de nivel superior e importancia estratégica a la que la oferta contribuye en el mediano y largo plazo.



• **Problema Específico (170):**
Subcategoría del problema principal que aborda el programa/iniciativa con su quehacer.

Figura 2. Proceso de Categorización de Programas Públicos



Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, el proceso fue replicado por la Dirección de Presupuestos respecto de los programas no sociales, contando con la orientación de la Subsecretaría de Evaluación Social.

Como resultado de este proceso, se identificaron problemas que actualmente no tienen respuesta desde la oferta de programas públicos, evidenciando una posible brecha.⁶ Ejemplos de dichos problemas en las dimensiones de Economía y Trabajo son *Poca adaptación a procesos de automatización, Bajo desarrollo industrial; Bajo acceso a instrumentos financieros para financiar capital de trabajo, inversiones y necesidades de corto plazo; y Dificultades y/o barreras en la creación de empresas y negocios nuevos*. En la dimensión Medio ambiente y Energía, por su parte, constituyen ejemplos de problemas no abordados por programas públicos *la Adaptación y resiliencia al cambio climático, Desertificación y/o degradación del suelo, Desplazamiento de la zona agroclimática; Zonas de sacrificio medioambiental; Bajo desarrollo o déficit de producción y/o uso de energías limpias*.

Finalmente, el análisis de esta información se apoya en el uso de una herramienta de visualización de redes, lo que permite obtener un mapa de los problemas identificados y de los programas que actualmente se orientan a su solución.

La figura N°3 muestra un ejemplo de mapa de problemas, realizado para las dimensiones

“Trabajo, Ingresos y Seguridad Social”, y “Economía y Crecimiento”. En la figura, los nodos de color verde corresponden a problemas de las dimensiones analizadas, en amarillo los programas sociales que abordan dichos problemas, y en azul los programas no sociales.

En el mapa de la figura N°3 se aprecian claramente los problemas que están siendo abordados por muchos programas, por ejemplo, el problema Barreras a la creación, desarrollo y/o sostenibilidad de empresas, actividades productivas y emprendimiento, abordado exclusivamente por programas no sociales. Así mismo, algunos problemas son abordados por solo dos programas, como por ejemplo Escaso conocimiento de la población en temas científicos y tecnológicos o Baja productividad.

Resulta interesante observar los problemas que son abordados por programas sociales y no sociales como, por ejemplo, Bajo nivel de investigación y producción científica. Un análisis de estos programas puede mostrar espacios de coordinación entre sectores que no suelen trabajar en conjunto.

Este tipo de análisis puede ser complementado modificando algunos parámetros como, por ejemplo, el color de los nodos de modo que reflejen el servicio que ejecuta el programa (acercándonos así a la identificación de espacios de intersectorialidad), o bien, ajustando el tamaño de los nodos en proporción al presupuesto que ejecuta cada programa.

⁶ Sin embargo, estos problemas podrían estar siendo abordados a partir de otro tipo de iniciativas tales como

Leyes o proyectos de Ley, Políticas, Planes Sectoriales, entre otros.

Este análisis puede ser profundizando aún más, incorporando el análisis de las causas que están detrás y explican la existencia de problemas sociales. Un programa se dirige a resolver un problema que ha identificado como relevante. Ese problema es causado por uno o más factores, a los cuales el programa aborda a través de sus componentes. Sin embargo, el fenómeno que para un programa puede ser causa del problema al que se dirige, para otro programa puede ser su problema principal.

Para dar cuenta de estas relaciones, la categorización de programas consideró, además del problema al que se dirige, las causas del problema que el programa aborda a través de sus componentes. La visualización de dichas relaciones se encuentra en desarrollo. A continuación, se presenta un ejemplo para ilustrar mejor el análisis.

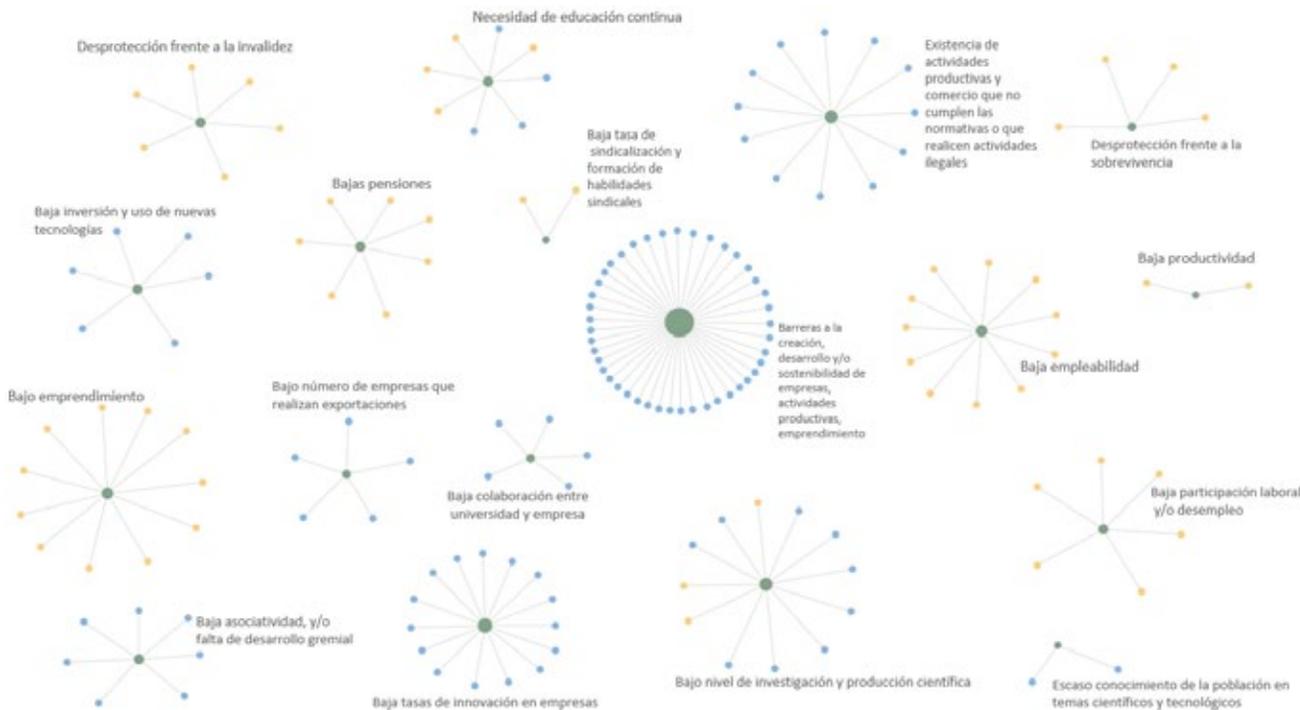
En la figura 4 el nodo principal, al centro, identifica al problema que se está analizando. En este caso el problema de Barreras de acceso al mercado laboral. Los nodos de color amarillo que lo rodean son los programas o iniciativas que

abordan de manera directa el problema y quienes definen sus causas. En color verde se identifican a los programas o iniciativas relacionados, que corresponden a programas que tienen como causa el problema principal que se está analizando; y de color azul, se encuentran los programas o iniciativas indirectos, que corresponden a aquellos que sólo se vinculan a una de las causas del problema principal.

En el ejemplo presentado en la figura 4, la red muestra que los programas e iniciativas que abordan de manera directa este problema buscan contribuir a solucionar la situación de las personas que están inactivas y/o desalentadas. Y que, por otro lado, los programas e iniciativas sociales abordan este problema a través de:

- La formación en competencias y habilidades requeridas por el mercado, con el propósito de mejorar la empleabilidad de las personas.
- Políticas de cuidado que faciliten a las mujeres ingresar y permanecer en el mercado laboral.

Figura 3. Mapa de Problemas específicos, dimensiones “Trabajo, Ingresos y Seguridad Social”, y “Economía y Crecimiento”, Oferta social y no social



Nota: cada punto en torno a un problema corresponde a un programa.
Fuente: Elaboración propia

Los programas o iniciativas que abordan el problema de manera directa son 5, de los cuales dos pertenecen al Ministerio de la Mujer y el resto se distribuye entre Fundaciones, Ministerio de Justicia y Ministerio del Trabajo. Estos programas están orientados a personas. El 100% se identifica en el ciclo de vida de jóvenes y en menor medida para adultos y adultos mayores. Respecto a grupos prioritarios, hay un énfasis en población vulnerable, indígena, mujeres y jefas y jefes de hogar.

Se observa una fuerte orientación de los programas hacia el ámbito de Trabajo Dependiente y en menor medida hacia el Trabajo Independiente y Emprendimiento. El tipo de beneficio más común en estos programas son las Capacitaciones/Cursos/Charlas. Por el contrario, aquellas con menor representación son el Empleo/Intermediación Laboral y el Monetario. Sin embargo, el programa con el mayor presupuesto de este grupo es el Subsidio al Empleo Joven (SEJ).

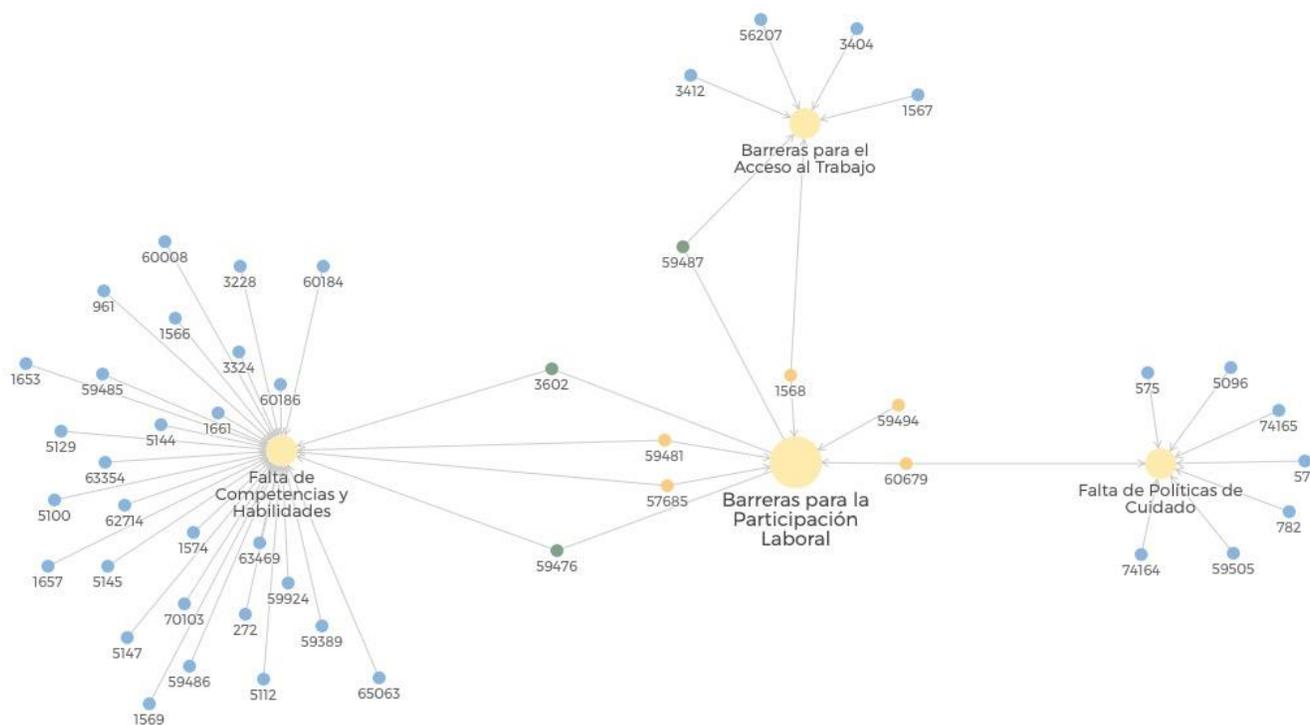
Adicionalmente se identifican 3 programas o iniciativas relacionadas, donde el principal

programa es el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM). Estos programas se centran en todos los casos en el grupo prioritario de Mujeres y en los ámbitos de la Protección Social, el Trabajo Dependiente e Independiente. Al grupo de instituciones se agrega el Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, se identifican 35 programas y 4 iniciativas indirectas, que concentran un grupo más amplio de ministerios, además de los ya mencionados, como el Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte. Trabajando en ámbitos diversos como Educación, Actividad Física y Recreativa, Ciencia, Tecnología y Conectividad y Fomento Productivo a la vez que cubren un amplio espectro del ciclo de vida y grupos prioritarios.

En definitiva, construir y visibilizar las relaciones entre los problemas, sus causas y los programas, permite identificar todas las dimensiones que son relevantes para dar respuesta a las problemáticas sociales, reconocer las brechas de políticas públicas y proveer insumos para la generación y articulación de intervenciones

Figura 4. Ejemplo referencial de mapa de relaciones entre problema, causas y programas



Nota: cada punto corresponde a un programa o iniciativa social, donde los números corresponden al identificador del programa en el BIPS.

Fuente: Elaboración propia

multisectoriales y multidisciplinarias, capaces de abordar la complejidad que caracteriza a gran parte de los problemas sociales que aqueja a la población. De esta manera, se podría incorporar en el diseño de la política pública el hecho que los problemas sociales, sus causas y soluciones están vinculadas unas con otras y no es posible tratar cada una de ellas como desafíos separados o como temáticas independientes. Con ello, se puede generar, por ejemplo, macro programas que responden desde distintos sectores a las distintas dimensiones del problema, o bien paquetes de programas, que entreguen una solución coordinada de distintas iniciativas a la población que comparte el problema.

II. Análisis de clusters de programas sociales

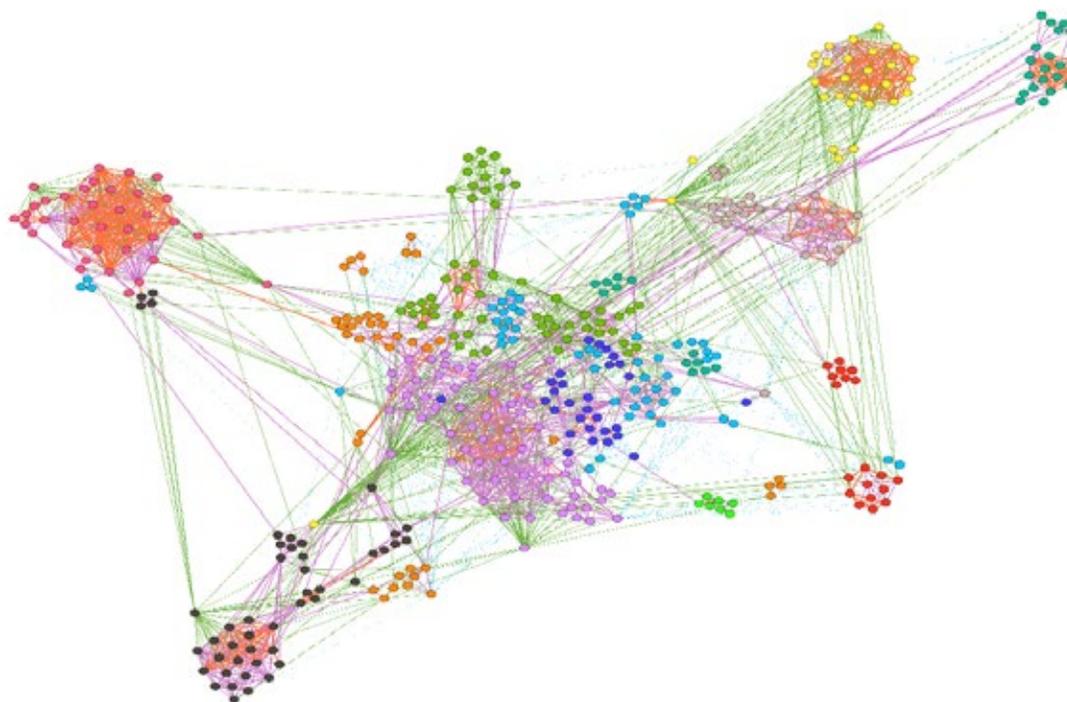
Con el fin de identificar espacios para generar trabajo intersectorial dada la actual configuración de la oferta programática, se realizó un análisis de *cluster* de los programas sociales que permite observar la distribución

espacial de la oferta agrupada en términos de su similitud y con ello, el potencial espacio de articulación y coordinación entre programas, y de trabajo intersectorial.

La similitud es una variable *proxy* de la cercanía que tienen los programas entre sí, estimada a partir de cuatro variables: propósito del programa, causas que intenta resolver a través de sus componentes, grupo prioritario al que dirige su acción y tipo de beneficio que entrega. Una similitud fuerte significa que dos programas comparten las mismas características en las cuatro variables. Por el contrario, una similitud débil se asocia a programas que no comparten puntos comunes con otros.

La figura 5 muestra la distribución espacial de los programas en base a su similitud, o la densidad de las conexiones existente entre programas. De esta manera, programas con mayor grado de características en común tienden a agruparse (tienen conexiones más densas), mientras que aquellos con menor características en común tienden a alejarse del resto.

Figura 5. Distribución espacial de programas sociales y visualización de *clusters*



Nota: los colores en los nodos representan los distintos *clusters* y los colores en las conexiones el grado de cercanía entre dos nodos. Hay 4 colores: anaranjado (cercanía alta), morado (cercanía media), verde (cercanía baja) y azul (cercanía muy baja).

Fuente: Elaboración propia

La generación de *clusters* de programas ocurre en un procedimiento de 2 etapas:

- Etapa 1: se generan *clusters* en base a la estructura que existe entre los programas, identificando aquellos que están más densamente conectados entre ellos y menos densamente conectados con otros. Programas que pertenecen a un mismo *cluster* son aquellos que demuestran tener un mayor grado de características en común en su conjunto y no solo entre pares de programas. En este ejercicio, cada programa es comparado con todos los programas existentes. De esta manera, se establecen grupos de programas que maximizan la similitud entre ellos y la diferencia con otros grupos. En la figura 5 los *clusters* se visualizan a través de distintos colores.

- Etapa 2: el procedimiento anterior podría estar sujeto a errores (programas mal clasificados), por lo cual los *clusters* identificados previamente fueron sometidos a un juicio experto, a partir del cual se reasignan algunos programas de grupo. Dicho juicio experto fue levantado en talleres de trabajo con profesionales de la Subsecretaría de Evaluación Social que llevan el proceso de seguimiento de programas sociales y entregan asistencia técnica a los ministerios y servicios durante el proceso de evaluación ex ante.

La tabla 1 muestra una caracterización de los *clusters* identificados. El análisis fue realizado únicamente con los programas sociales, y se identificaron 13 grupos de programas que

Tabla 1. Principales grupos de programas que componen la oferta social

	Cluster 0	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Cantidad	7	30	30	19	29	54
Propósito	Discapacidad	Seguridad Social	Acceso a Educación Superior	Jubilaciones y Pensiones, Asistencia escolar (mas bajo)	Capacidades Institucionales Públicas	Participación Social, Desarrollo Infantil
Causas	Discapacidad	Seguridad Social, Ingresos	Acceso a Educación Superior	Jubilaciones y Pensiones, Asistencia escolar (mas bajo)	Capacidades Institucionales Públicas	Participación Social, Formación de Competencias y Habilidades, Desarrollo Infantil, Aprendizaje Escolar
Condición de Beneficiario	Discapacidad, Estado de salud	Vulnerabilidad, Otro	Vulnerabilidad	Vulnerabilidad, Ubicación geográfica	Instituciones públicas y privadas sin fines de lucro	Vulnerabilidad, Otro, Establecimiento educacional
Tipo de Beneficio	Bienes, Otro	Monetario (Bonos, Subsidios)	Monetario (Becas)	Monetario (Pensiones)	Asesorías Técnicas, Capacitaciones / Cursos / Charlas	Capacitaciones / Cursos / Charlas, Otro, Bienes, Apoyo Psicosocial

	Cluster 7	Cluster 8	Cluster 9	Cluster 11	Cluster 12	Cluster 13
Cantidad	65	36	46	33	40	59
Propósito	Formación de Competencias y Habilidades	Protección de derechos NNA	Atención de Salud, Consumo de Drogas y/o Alcohol	Acceso a la Vivienda	Valoración Cultural, Prevención y Promoción de la Salud	Acceso a Culturas y/o Artes, Financiamiento
Causas	Formación de Competencias y Habilidades	Desarrollo Infantil, Habilidades Parentales, Redes de Apoyo	Atención de Salud, Consumo de Drogas y/o Alcohol	Acceso a la Vivienda	Valoración Cultural, Formación de Competencias y Habilidades	Acceso a Culturas y/o Artes, Financiamiento
Condición de Beneficiario	Vulnerabilidad, Participación en el mercado laboral, Ubicación geográfica, Situación de empleo	Vulneración de derechos, Otro, Situación judicial	Estado de salud, Vulnerabilidad	Situación de vivienda	Otro, Estado de salud, Ascendencia o pertenencia a un pueblo indígena	Otro, Ubicación geográfica, Vulnerabilidad
Tipo de Beneficio	Capacitaciones / Cursos / Charlas	Apoyo Psicosocial	Prestaciones de Salud	Bienes, Asesorías Técnicas	Capacitaciones / Cursos / Charlas, Materiales y Campañas de Difusión, Otro	Financiamiento de Proyectos, Otro

Fuente: Elaboración propia

comparten características similares (atienden a la misma población, tienen estrategias similares, etc.), los cuales podrían ser caracterizados como un *cluster* que da espacio para el diseño y/o análisis de macro programas. A su vez, ello permite establecer relaciones entre ministerios y servicios que componen un mismo *cluster* de modo de identificar cuellos de botella y espacios para promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial, con el potencial que esto significa para hacer más eficiente el gasto social y focalizar los esfuerzos para fortalecer su seguimiento, control y evaluación de los programas.

III. Análisis de redes de programas

Los análisis anteriores se complementan con un tercer análisis, que busca caracterizar con mayor profundidad las relaciones que existen entre los programas públicos.

Para ello, se tomó la vinculación de programas a problemas realizada para elaborar los mapas de problemas, y se complementó con una estandarización de los grupos destinatarios a los que se dirige el programa. Se identificaron 36 grupos prioritarios entre los que se encuentran las mujeres, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, población indígena, grupos de personas como gremios o comunidades, instituciones, empresas, entre otros.

Posteriormente, todos los programas fueron comparados entre sí, identificando cuáles comparten el mismo problema y/o el mismo grupo destinatario, considerando una matriz como la que se presenta a continuación.

Figura 6. Matriz de caracterización de relaciones entre programas

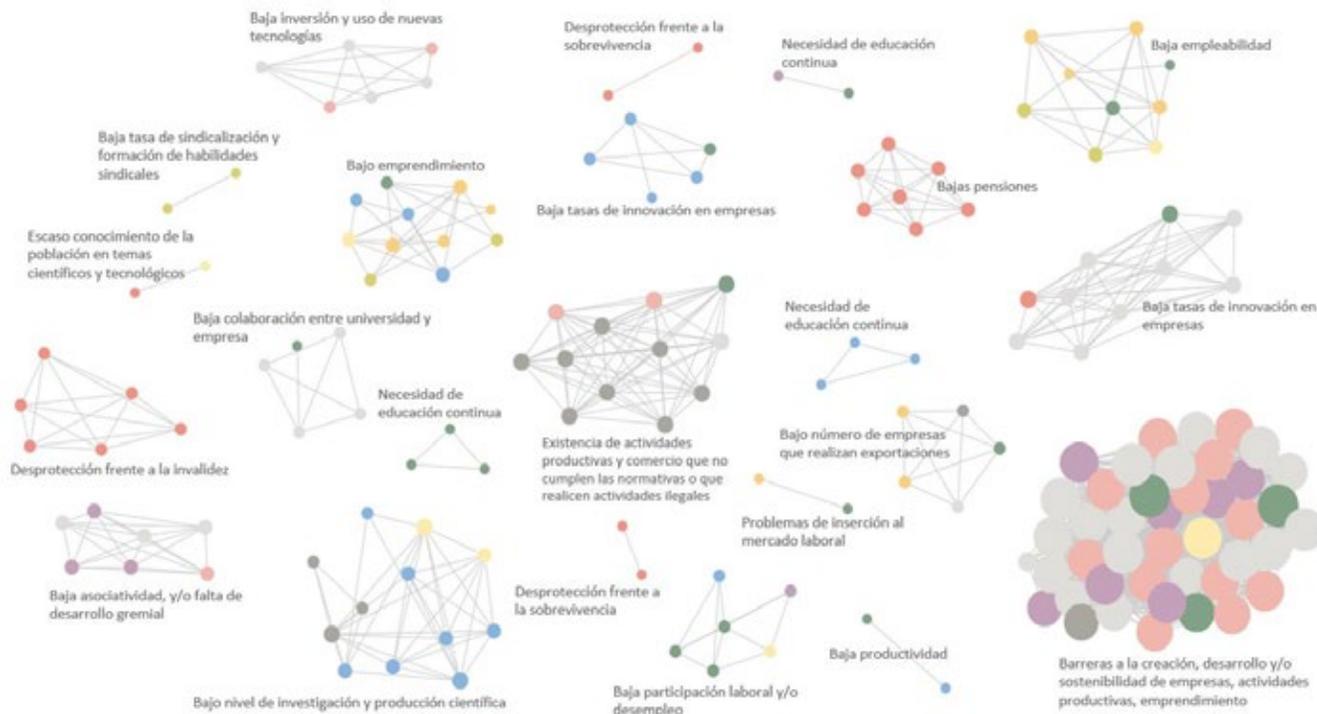
		PROBLEMA	
		Coincide	No coincide
POBLACIÓN	Coincide	Potencial Fusión	Potencial Articulación
	No coincide	Potencial Integración	Independientes

Fuente: Elaboración propia

La relación entre cada par de programas puede ser de:

- **Potencial fusión:** cuadrante que muestra que existe espacio para una potencial absorción de programas que tienen objetivos y tipos de población beneficiaria similares. Un programa podría ser total o parcialmente absorbido por otro. Podría existir también fusión entre programas con estrategias distintas, incorporándose nuevos componentes al programa resultante.
- **Potencial integración:** cuadrante que da cuenta de un espacio para la agregación de programas en uno único, que contemple distintos componentes y que amplíe su cobertura, atendiendo a distintos grupos de beneficiarios. Consiste en una unificación de administraciones, manteniendo cierta autonomía técnica de las partes integradas.
- **Potencial articulación:** cuadrante que identifica espacios para que los programas, manteniendo sus administraciones y diseños, establezcan una coordinación efectiva para un mayor impacto social de sus intervenciones.
- **Independientes:** Programas sin relación por tener distintas características.

Figura 7. Mapa de programas, dimensiones “Trabajo, Ingresos y Seguridad Social”, y “Economía y Crecimiento”, Oferta social y no social fusionable.



Nota: cada punto en torno a un problema corresponde a un programa.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta un ejemplo de mapa de programas que incluye a todos aquellos programas que fueron identificados como potencialmente fusionables,⁷ dirigidos a problemas de las dimensiones “Trabajo, Ingresos y Seguridad Social”, y “Economía y Crecimiento”. Como se explicó, los programas con potencial de fusión se agrupan por compartir el problema y la población a la que se dirigen. En esta visualización, cada nodo representa un programa, el tamaño de los nodos corresponde a la cantidad de relaciones que existen en el grupo (en otras palabras: la cantidad de programas que lo componen), y los colores corresponden a los servicios que ejecutan cada programa.⁸

El resultado de este análisis permite identificar espacios para optimizar el impacto social de los programas en implementación, así como abrir

espacios para un mejor uso y gestión de los recursos y presupuestos asignados. Por ejemplo, si dos programas abordan el mismo problema y a la misma población, debería conducir a un análisis relativo a la factibilidad de fusionarlos y cuál es la mejor institución, servicio o ministerio, que debiera estar a cargo de su implementación. Lo que también incluye una discusión en torno a los gastos administrativos que supone ejecutar dos programas similares.

Algunos resultados que se desprenden del análisis de la Figura 7 son, por ejemplo, que los siguientes tres programas están diseñados para apoyar y promover emprendimientos de mujeres, pero son ejecutados por servicios distintos, por lo existiría cierto potencial de fusión:

⁷ Recomendaciones para llevar a cabo procesos de fusión de programas en “Situación de las fusiones de los programas sociales: alcances y resultados, GTZ 2009”.

⁸ Los mapas incorporan el nombre de los programas para facilitar el análisis, sin embargo, aquí se han omitido para permitir su mejor visualización.

- Mujer, Asociatividad y Emprendimiento (SERNAM)
- Formación y capacitación para mujeres campesinas (PRODEMU)
- Kume Mognen Pu Zomo Ercilla: Calidad de Vida y Autocuidado (CONADI)

En la misma línea, y más allá de la especificidad del rubro (artesánías) el programa "Mejora a la empleabilidad para artesanos y artesanas tradicionales de zonas rurales" (Fundación Artesánías de Chile) tiene potencial de fusión con los programas "Yo emprendo" y "Yo emprendo Semilla" (FOSIS): podría analizarse la conveniencia de, por ejemplo, que los últimos tuvieran una línea especial para desarrollo y comercialización de artesanía. Así mismo, cabría analizar los programas "Acceso al Microcrédito" (FOSIS) y "Crédito MiPyme" (CORFO) en cuanto a su potencial de fusión.

Respecto de los programas Subsidio al Empleo Joven (SEJ, ejecutado por SENCE) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM, ejecutado por la Subsecretaría de Servicios Sociales), la ejecución en servicios distintos pudiera estar generando gastos administrativos innecesarios, por lo que cabe preguntarse si la ejecución de los subsidios como dos beneficios distintos es necesaria o si bien, convendría fusionarlos en uno.

Desde otra perspectiva, los mismos dos programas BTM y SEJ pueden ser analizados buscando coordinaciones para aumentar su eficacia, observando su relación con otros programas que abordan el mismo problema, en la misma población, pero entregando servicios distintos. Por ejemplo, para la inserción efectiva de las personas al mercado laboral, podría analizarse una estrecha vinculación del SEJ y el BTM con los programas "4 a 7" y de "Extensión Horaria", que también facilitan la inserción laboral, pero no a través de incentivos a la contratación y la inserción laboral, sino otorgando servicios de cuidado de menores.

En términos de eficiencia del gasto de implementación y administrativos entre programas ejecutados por un mismo servicio, se puede analizar, por ejemplo:

- La relación entre los programas "Yo Emprendo" y "Yo Emprendo Semilla", en términos de las economías de escala que pudieran producirse si se fusionaran en uno solo.
- Si la gestión y pago de las pensiones ejecutadas por el IPS, genera gastos administrativos innecesarios que podrían ser reducidos si se fusionaran algunos de estos subsidios.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2010). "La Formulación de Políticas Públicas en la OCDE: Ideas para América Latina". Informe No. 59207-LAC
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". Informe 2006, Washington, BID.
- Bonvecchi, Alejandro; Henríquez, José; Johannsen, Julia; Morales, Natasha; Scartascini, Carlos (2015). "¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina". Banco Interamericano del Desarrollo (BID).
- Crispi, Jaime; Vega, María; Cooper, Andrés; Roeschmann, Juan (2004). "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo". Series Estudios [62] Dirección de Presupuestos.
- Cooperación Técnica Alemana, GTZ (2009). "Situación de las fusiones de los programas sociales: alcances y resultados". Perú.
- Irrarrázaval, Ignacio; Del Rio, Boris (2014). "Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena". Notas públicas Universidad Católica.
- Le Blanc, David (2015). "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets". Department of Economic and Social Affairs. United Nations.
- Martínez, Juan Pablo (2017). "Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?" Centro de Políticas Públicas Universidad Católica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2016), "Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe regional sobre el desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016".
- Universidad Católica (2011). "Nueva institucionalidad social: continuidad y cambios. Análisis del proyecto de ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social (Boletín 7196- 06)". Apuntes Legislativos Centro de Políticas Públicas UC.
- Von Gersdorff, Hermann (2018). "El proceso presupuestario de Chile: opciones de reforma". *En Un Estado para la ciudadanía*, editado por Aninat & Razmilic. Centro de Estudios Públicos.

ANEXO III:

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Desafíos para el Desarrollo Sostenible (PNUD)

Elementos para un diseño de proceso

CHILE. Junio, 2020



Identificación y validación de desafíos para el Desarrollo Sostenible

Elementos para un diseño de proceso

Junio, 2020



Contexto

En el contexto del cumplimiento de sus objetivos, la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público ha solicitado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile información respecto de la metodología de clasificación y análisis de programas sociales y no sociales, elaborada por PNUD en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y trabajada en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

En respuesta a una primera presentación de dicha metodología, la Comisión ha solicitado al PNUD algunos elementos adicionales que permitan mejorar el proceso de identificación y validación de los problemas sociales, que representan desafíos para el país, que sirve de base para la clasificación de programas públicos en el marco de la metodología antes mencionada.

El presente documento busca dar respuesta a esta segunda solicitud. Para ello, la primera sección describe en detalle uno de los principales procesos de identificación y consenso de desafíos del desarrollo llevados a cabo a nivel internacional: la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En una segunda sección se describe de manera esquemática algunos de los principales puntos relevados por diversas instituciones internacionales a la hora de realizar procesos de consulta, participación y creación colectiva de planes de acción.

Tanto la experiencia de elaboración de la Agenda 2030 como los lineamientos generales de organismos internacionales para la realización de procesos participativos deben ser tomados en cuenta en un eventual proceso participativo de identificación y priorización de desafíos de país en el marco de la elaboración de presupuestos basados en objetivos.

Experiencia del Sistema de las Naciones Unidas en procesos de consulta para identificar y validar desafíos para el desarrollo sostenible

Para avanzar hacia el desarrollo sostenible, las naciones deben establecer estrategias que permitan crear una visión compartida sobre el camino que se debe recorrer, sentando así las bases para la acción colectiva. Ello exige (i) identificar desafíos compartidos y prioritarios a abordar en la búsqueda del desarrollo sostenible; (ii) comprometer y articular el trabajo de los distintos actores del desarrollo; (iii) diseñar e implementar las principales intervenciones públicas y/o privadas encaminadas a conseguir lo comprometido (incluidos los recursos requeridos para ello); y (iv) establecer un plan para medir los resultados de las decisiones tomadas y acciones realizadas.

Los desafíos identificados y priorizados son el punto de partida en la creación de una estrategia de desarrollo. Sin embargo, la legitimidad del proceso de identificación de los problemas sociales que subyacen a dichos desafíos requiere de un esfuerzo colectivo que, mediante la participación de distintos actores, la doten de validez.

Uno de los procesos de consulta, identificación y priorización de desafíos, objetivos, metas e indicadores más amplio que se ha realizado a nivel internacional es la elaboración de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En un período que abarcó más de dos años y la participación de personas de casi 90 países, es uno de los esfuerzos más amplios desplegados nunca para

la generación de un propósito común de cara al desarrollo.

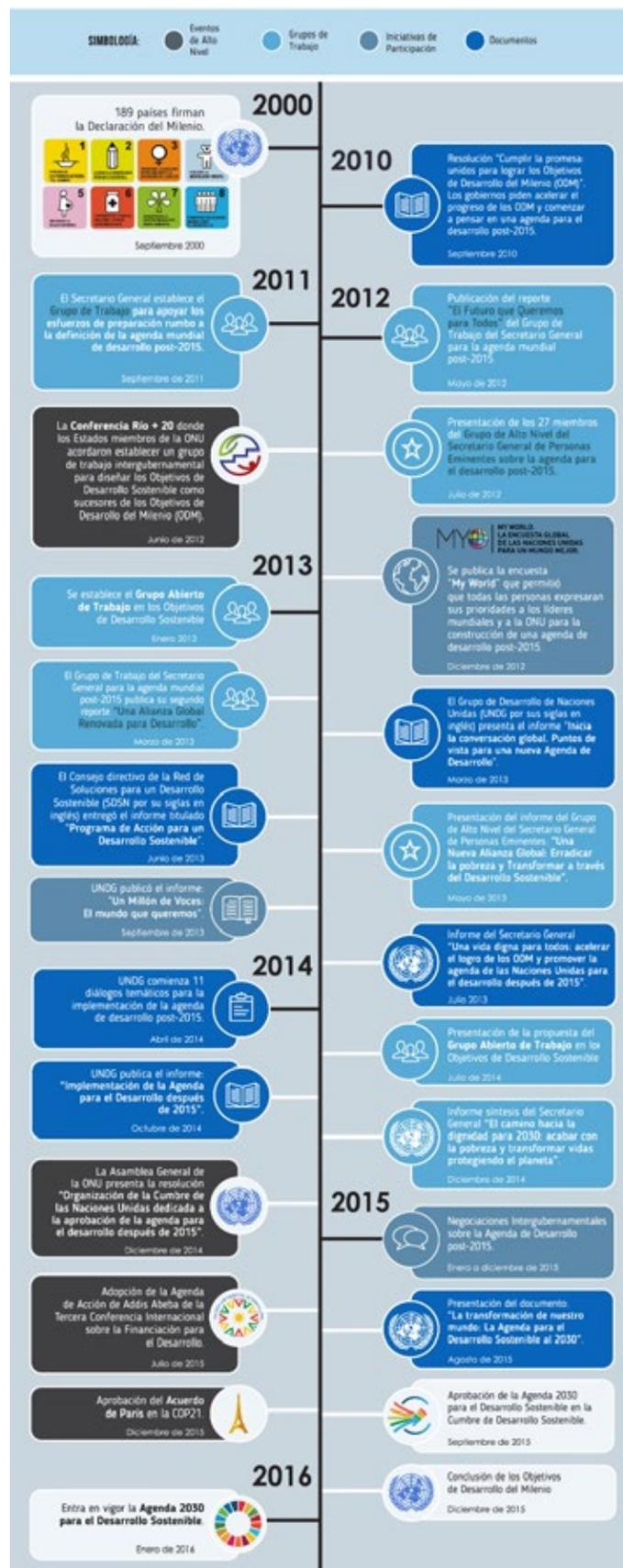
A continuación, se presenta la experiencia del Sistema de Naciones Unidas en el proceso de elaboración de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ella puede servir de ejemplo e insumo para el diseño de procesos de consulta masivos que permitan identificar y priorizar los principales desafíos de desarrollo que enfrentará el país en los años por venir.

¿Cómo surgieron los ODS?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas fueron el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción de las autoridades nacionales de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas y los organismos multilaterales con la sociedad civil y otras partes interesadas en todo el mundo, durante el cual se tuvo en cuenta especialmente la opinión de los más pobres y vulnerables.

El impulso original para el establecimiento de objetivos para el período 2015-2030 provino de la Cumbre de la Tierra Rio+20, en 2012, en la que se mandató la creación de un Grupo de Trabajo Abierto dentro de la Asamblea General de la ONU, con el objetivo de consensuar una propuesta de objetivos y metas sobre desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo Abierto, que contó con representantes de 70 países, tuvo su primera reunión en marzo de 2013 y publicó su propuesta final, que incluía 17 objetivos y 169 metas, en julio de 2014. El borrador fue presentado a la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2014. El trabajo conducido por el Grupo de Trabajo Abierto incluyó una fase de consultas con académicos y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil de todos los Estados Miembros. Durante la fase de negociación de la lista de objetivos y metas también se incluyó espacio para la participación de la sociedad civil.



Uno de los insumos más importantes en la conformación de la Agenda Mundial del Desarrollo post 2015 fueron las consultas nacionales, denominadas “El mundo que queremos”. Se trató de procesos inclusivos, que buscaron estimular el debate ciudadano sobre los temas de interés globales y de cada país. Estas consultas se efectuaron en 88 países, desde el último trimestre del 2012 hasta el tercer trimestre de 2013. En total, participaron más de un millón de personas de todo el planeta. Estas consultas fueron organizadas por los equipos de país del Sistema de las Naciones Unidas, en coordinación con las autoridades de los Estados Miembros. También se lanzó la consulta en línea “Mi Mundo”, que consultaba a las personas sobre las áreas prioritarias que quisieran ver reflejadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La metodología utilizada en los procesos de consulta planteó el trabajo con una amplia variedad de personas interesadas, incluyendo gobiernos, sociedad civil, el sector privado, medios de comunicación, universidades y centros de investigación privados. Los resultados de las consultas nacionales complementaron a otras consultas temático-sectoriales, regionales y mundiales que en conjunto ofrecieron insumos al debate intergubernamental sobre los objetivos de desarrollo para el período que se iniciaba en 2015.

En enero de 2015, la propuesta consensuada por el Grupo de Trabajo Abierto fue sometida a evaluación por el pleno de la Asamblea General –incluyendo 190 países– y fue complementada por Medios de Implementación –el conjunto de mecanismos financieros y no-financieros que contribuirán al cumplimiento de los ODS– y el marco de seguimiento y revisión –que entrega los lineamientos para el sistema de monitoreo del progreso en el cumplimiento de los ODS.

Orientaciones de Naciones Unidas para los procesos de consulta nacional

El objetivo de las consultas nacionales fue estimular un debate en torno a una agenda de desarrollo en el período que se iniciaba en 2015,

como insumo para construir una visión global compartida sobre el futuro, que permitiera generar recomendaciones claras para los gobiernos, la sociedad civil y otros actores interesados, amplificando las voces de los pobres y otros grupos marginados en los procesos formales de negociación; e influyendo en los procesos intergubernamentales para que se alineasen con las aspiraciones de la sociedad civil.

Se establecieron dos principios clave para garantizar la coherencia y legitimidad del proceso:

- **INCLUSIÓN.** Abrir las consultas a todas las partes interesadas en el país (*stakeholders*), con especial atención a involucrar eficazmente a aquellos que están comúnmente subrepresentados o marginados en los procesos de toma de decisiones.
- **RENDICIÓN DE CUENTAS** (*ACCOUNTABILITY*). Hacer esfuerzos para garantizar que las personas que participan en las consultas tengan acceso a la información pertinente y puedan proporcionar comentarios e influir en los resultados y en el proceso de consulta.

A continuación, se presentan algunos lineamientos entregados por el Sistema de las Naciones Unidas a los países que emprendieron procesos de consultas nacionales, de modo que pudieran cumplir estos principios (United Nations Sustainable Development Group, 2012). Estos lineamientos pueden ser de utilidad en otros procesos de consulta y definición de prioridades en los procesos de desarrollo.

1. ¿A QUIÉN INVOLUCRAR?

La calidad de las consultas depende en gran medida de la representación creíble de determinados grupos, especialmente aquellos que a menudo están marginados de los procesos de consulta convencionales. Para ello, la ONU recomendó generar un mapa, tanto a nivel nacional como subnacional, que identificara a las partes interesadas (*stakeholders*) del proceso.

Algunos criterios para identificar a *stakeholders* representativos incluyen su credibilidad; competencia y conocimiento local en temas de desarrollo; capacidad institucional; representación de una comunidad o grupo que de otro modo podría quedar marginado del proceso; organizaciones de la sociedad civil; y responsabilidad ante la comunidad o grupo que está representado. A su vez, se recomienda considerar la representación según sexo, por etnia, ciclo de vida, ubicación geográfica de residencia (rural o urbano, barrios marginales) y sectores de actividad económica, a fin de reflejar la situación y las condiciones de vida de los diferentes grupos de la población. Con todo, se recomendó utilizar un proceso de selección claro y transparente, basado en criterios bien definidos y justificables. Así mismo, se instó a los países a garantizar una combinación equilibrada y representativa de grupos de interesados.

Los principales grupos para considerar podrían incluir:

- Organizaciones de la sociedad civil como ONG, organizaciones comunitarias, universidades e instituciones de investigación, entidades del sector privado, grupos de interés (sindicatos, organizaciones de empleadores, etc.);
- Expertos en temas específicos;
- Actores semi gubernamentales, como una institución nacional de derechos humanos;
- Políticos, incluidas las autoridades gubernamentales y los parlamentarios;
- Entidades del sector privado, incluidas las pequeñas empresas y los empresarios locales.

Se recomendó a los países identificar y trabajar con redes de la sociedad civil ya establecidas, al ser organizaciones cuya razón de ser es representar los intereses colectivos de sus miembros, proporcionando una voz poderosa y legítima, cohesionada y creíble para la sociedad civil. Sin embargo, las consultas no deben limitarse a esos grupos.

Con el fin de fomentar la inclusión, se recomendó invitar de forma proactiva a los actores que de otro modo no tendrían un asiento en la mesa,

como adolescentes, trabajadores migrantes, personas sin hogar, trabajadoras sexuales, etc. Importante fue tener en mente las posibles brechas de habilidades, particularmente para las organizaciones que no participan regularmente en procesos de mayor nivel o tienen capacidades o recursos limitados. En algunos casos, los *stakeholders* pueden necesitar tiempos separados, o en ocasiones un facilitador de procesos, para desarrollar sus insumos dentro de sus propias estructuras antes de compartirlas con el proceso de consulta más amplio.

2. ¿CÓMO PARTICIPAR? PREPARACIÓN DE UNA CONSULTA INCLUSIVA

Para desarrollar los planes de consulta, y en relación con los dos principios orientadores, la ONU recomendó tener en cuenta los siguientes puntos:

- Identificar limitaciones que puedan bloquear la participación de ciertos grupos de *stakeholders* como, por ejemplo, barreras socioculturales o económicas; aquellas asociadas al género; a las capacidades; de tiempo y movilidad, etc.
- Adaptar las herramientas que se utilicen y los canales de comunicación a formas apropiadas de comunicación con los distintos *stakeholders*, por ejemplo, para vincular a población indígena.
- Establecer mecanismos de consulta apropiados mediante la creación de grupos consultivos o mediante consultas a nivel local.
- Difundir la información sobre las consultas con suficiente antelación, de modo que los *stakeholders* tengan tiempo suficiente para participar en el proceso.

3. ¿QUÉ MÉTODO USAR?

Para seleccionar el método de consulta a emplear, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos:

- Tema: La naturaleza y el alcance de los temas que se discutirán
- Objetivos: Razones de participación y resultados esperados

- Tiempo: Cantidad de tiempo disponible
- Presupuesto: Disponibilidad de recursos
- Participantes: Quién participará en las consultas

Algunos de los métodos sugeridos son las encuestas, consultas en línea, entrevistas, grupos focales, paneles ciudadanos, entre otros.

Una de las experiencias a destacar para elaborar la Agenda 2030 fue la encuesta mundial “Mi Mundo”, dirigida por las Naciones Unidas. A través de métodos en línea y fuera de línea, la encuesta preguntó a las personas cuáles 6 de los 16 temas presentados pensaban que harían la mayor diferencia en sus vidas y ofrecía un espacio para que pudieran escribir sus sugerencias. Las 16 opciones fueron identificadas a través de investigaciones existentes y ejercicios de encuestas y cubrían los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), más los temas de sostenibilidad, seguridad, gobernabilidad y transparencia.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien este método resulta atractivo para obtener amplia participación, debe ser complementado con otros métodos que de forma proactiva levanten la opinión de grupos que no participan de estas instancias y que suelen ser, a su vez, los más marginados. En el anexo 1 se presenta un conjunto de métodos de consulta, sus fortalezas y debilidades, y el uso sugerido para cada una. En el anexo 2 se presentan preguntas orientadoras para los procesos de consulta nacional.

4. PROFUNDIZAR EL ANÁLISIS

Con el fin de identificar tendencias con respecto a las preguntas orientadoras, es necesario capturar los aportes de las personas desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, es importante registrar los comentarios de las personas con respecto a:

- Frecuencia: ¿Cuántas personas mencionan un punto o problema específico?
- Prioridad: ¿Qué nivel de importancia le dan las personas a un punto o problema específico?

- Origen: ¿Ciertos grupos en particular mencionan este punto o problema?
- Tiempo: ¿Las personas consideran un punto o problema específico como más importante ahora más que antes?
- Resonancia: ¿Existe un alto nivel de energía cuando la gente habla sobre un tema? ¿Ofrecen nuevas historias para ilustrar y construir sobre los puntos que se han planteado?

5. RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY)

El éxito de las consultas, especialmente la credibilidad de los resultados que generan depende en gran medida de la transparencia del proceso en todo momento, incluida la identificación de quiénes participaron, así como de la forma en que se convierten los mensajes de las personas en recomendaciones pertinentes a las políticas.

a. Documentar el proceso.

La documentación del proceso y los resultados es crítica para que los resultados se puedan comparar, agregar y presentar de manera creíble y poderosa a diferentes niveles. Se debe tener mucho cuidado para garantizar que durante este proceso las personas no sean disuadidas de participar y que su seguridad y dignidad no se vean comprometidas. Cuando existe este riesgo, puede ser útil, por ejemplo, recopilar información de forma anónima.

b. Validación y difusión de resultados.

Con el fin de garantizar la rendición de cuentas hacia quienes han dedicado tiempo y esfuerzo a las consultas, es fundamental incorporar mecanismos de retroalimentación en el proceso. Se pueden tomar pasos simples, como compartir informes de reuniones o resultados de encuestas y solicitar aportes y sugerencias adicionales. Se puede realizar alguna validación durante los grupos focales y las reuniones en sí, en lugar de después. También se recomienda que todos los materiales y documentos se compartan entre los participantes al final del proceso.

c. Mecanismos de retroalimentación

Es importante asegurarse de que los *stakeholders* no solo tengan la oportunidad de

validar los resultados sustantivamente, sino que también tengan la oportunidad de plantear sugerencias o inquietudes con respecto al proceso. Si, por ejemplo, un grupo de partes interesadas considera que no se han involucrado adecuadamente en el proceso, debe existir un mecanismo para plantear este problema. Puede tratarse de una dirección de correo electrónico general o cuadros de comentarios accesibles a los que se accede y se responde con regularidad.

Más allá de la experiencia concreta de elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, muchos de los elementos recogidos en estas recomendaciones son también parte de las directrices más generales entregadas por diversos organismos e iniciativas, como son la Alianza de Gobierno Abierto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. La siguiente sección entrega un listado de las materias a considerar en procesos de consulta amplios. Algunos de ellos ya han sido recogidos en las páginas previas.

Principios y elementos de proceso para la elaboración de consultas públicas

Existen ciertos principios generales que se han planteado relevantes de considerar cuando se impulsan procesos de participación y consulta con la ciudadanía y sociedad civil. La Alianza para el Gobierno Abierto, por ejemplo, menciona los siguientes:

- La participación pública se basa en la creencia de que quienes se ven afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
- La participación pública incluye la promesa de que la contribución del público influirá en la decisión.

- La participación pública promueve decisiones sostenibles al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluidos los responsables de la toma de decisiones.
- La participación pública busca y facilita la participación de aquellos potencialmente afectados o interesados en una decisión.
- La participación pública busca aportes de los participantes en el diseño de cómo participan.
- La participación pública proporciona a los participantes la información que necesitan para participar de manera significativa.
- La participación pública comunica a los participantes cómo sus comentarios afectaron la decisión.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2016), por su parte, menciona los siguientes principios guía para los procesos de consulta:

- Ser oportuno, previo a la toma de decisiones y comunicado con tiempo.
- Ser accesible: geográficamente, en distintos idiomas y para distinto nivel de conocimiento (lenguaje claro).
- Tener una duración apropiada, que permita informarse y participar.
- Considerar la devolución de resultados a los participantes.
- Promover la inclusión y diversidad de opiniones expresadas
- Promover la representatividad de las opiniones expresadas

A partir de los principios anteriores, los distintos organismos plantean una serie de recomendaciones para las distintas etapas que debe incluir una consulta. Estas se pueden resumir en los siguientes puntos

1. Planificación

Previo a la consulta, es necesario planificar y decidir características esenciales como la fecha, la duración del proceso y los espacios de

participación que estarán disponibles. Algunos aspectos que considerar en la etapa de planificación son los siguientes:

- Se sugiere propiciar un foro compuesto por múltiples actores, que favorezca el intercambio y diálogo con la ciudadanía, que apoye en el diseño, implementación y difusión del proceso. De este espacio deben participar representantes de Gobierno y la sociedad civil en forma equilibrada.
- Deben determinarse previamente aspectos de organización del mecanismo, forma de toma de decisiones, quiénes son responsables, entre otros.
- Debe definirse previamente una metodología, cuál es el objetivo del instrumento de participación y cuáles son los resultados esperados (o bien, para qué se está consultando).
- Debe estar claro si la participación será vinculante o consultiva, lo cual debe ser informado a los participantes al inicio del proceso.
- Es necesario definir un cronograma con fechas precisas y detalle de actividades en cada etapa, si procede.
- Se debe determinar el presupuesto de esta instancia, si las actividades así lo requieren.
- Debe haber una definición previa del público que se espera que participe. Esto puede incluir ciertas limitaciones. Por ejemplo, ¿Se permiten aportes de cualquier entidad o solamente de personas naturales o entidades con personalidad jurídica?
- Será necesario adoptar medidas o mecanismos que aseguren la diversidad, pluralidad y representatividad de los/as participantes de esta instancia.
- Dentro de los lineamientos aplicables a toda la consulta, debe considerarse la inclusión, la accesibilidad, la no discriminación y enfoque de género.
- Si procede, se debe considerar un enfoque territorial.
- Definir instancia(s) en que la máxima autoridad a cargo del proceso (e.g. un

ministro o ministra) muestre públicamente el compromiso con el proceso, idealmente en las instancias de convocatoria o de invitación a participar.

2. Difusión previa

El proceso de consulta y validación con la ciudadanía y la sociedad civil organizada requiere de un esfuerzo por difundir toda la información que sea relevante para una participación informada. Se requiere una estrategia comunicacional del proceso en general.

Algunos aspectos a tener en consideración en esta etapa, de acuerdo con la literatura, son los siguientes:

- Se debe informar clara y ampliamente sobre el proceso que se llevará a cabo, entregando una línea de tiempo detallada, sus objetivos y características, los espacios de participación que se ofrecerán, la publicación de sus resultados, cómo se entregará retroalimentación a quienes participen y qué se hará con la información relevada.
- La información debe ser actualizada periódicamente a lo largo del proceso.
- Debe existir un punto focal de contacto responsable del proceso y con posibilidad de responder consultas. Idealmente, se debe identificar una persona o entidad responsable. La forma de contacto debe ser relativamente simple, un formulario sencillo o una casilla de correo.
- Se debe contar con un sitio web dedicado especialmente para el proceso de consulta, donde además exista información del proceso y otros insumos relevantes para los interesados. La información debe ser fácilmente accesible, disponible en un lenguaje claro. De considerarse la participación virtual, dicha web debe permitir realizarla.
- El sitio web debe tener también el acceso al repositorio de toda la documentación pertinente, por ejemplo, actas de reuniones que fueran de importancia como antecedentes del proceso.

- Se sugiere idear un plan de difusión a través de distintos medios, incluidas las redes sociales, videos, imágenes, etc., para asegurar una participación amplia y diversa. Se debe considerar que la página web no necesariamente es el mejor canal de difusión.
- La difusión debe ser dirigida, para asegurar la máxima diversidad y representatividad de las opiniones, considerando quiénes son los principales interesados.
- Idealmente se debe considerar un mes de difusión previo al inicio de la consulta.

3. La consulta

El proceso de consulta para la validación y levantamiento de problemáticas sociales debe ofrecer condiciones para facilitar la participación de las partes interesadas. Independiente de la metodología específica que sea definida para la presentación y discusión de temáticas sobre las cuales se consultará, debe considerarse:

- En el caso de una consulta virtual, se debe anunciar previamente la consulta, con información de los espacios y momentos donde se recibirá la opinión de la ciudadanía. Debe durar al menos un mes, pero en casos complejos podría durar más tiempo. Es apropiado considerar la temporalidad en el proceso de toma de decisiones o en el ciclo presupuestario, para que los resultados de la consulta alcancen a incidir en las decisiones que se espera tomar.
- En caso de ser presencial, la recepción de opiniones debe realizarse en diversas zonas geográficas, al menos regionalmente y debe ser de al menos dos horas por sesión. Se puede establecer una segmentación específica por grupos, para intencionar su participación.
- Es posible considerar la segmentación de la consulta en diversas materias de interés de los participantes, lo cual debiera hacerse tanto en los espacios virtual como presencial.

4. Resultados de la consulta

Una vez concluida la consulta y sistematizada la información, los resultados de la consulta deben ser publicados a través del sitio web y difundidos por las distintas plataformas disponibles. Debe propiciarse la retroalimentación de todos quienes participaron de la consulta y explicando qué se hará con la información recibida durante el proceso.

REFERENCIAS

- Alianza para el Gobierno Abierto (). “Estándares de Participación y Cocreación de OGP”. [ENLACE](#)
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (). “Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública”. [ENLACE](#)
- Banco Inter-americano de Desarrollo (BID) (2016). “Consultas públicas con sociedad civil: Guías para Agencias Ejecutoras públicas y privadas”. [ENLACE](#)
- Citizens Information Board (2015). “Draft Principles/Guidance for Public Consultation”. [ENLACE](#)
- OECD (2001). “Citizens as Partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making”. [ENLACE](#)
- Open Government Partnership (2020). “Taking Your OGP Process Online – A Quick Reference to Participation and Co-creation Standards to Keep in Mind for Online Processes” [ENLACE](#)
- Open Government Partnership (2020). “IRM Guidance for Online Repositories”. [ENLACE](#)
- United Nations Sustainable Development Group (2012). “Post-2015 Development Agenda: Guidelines for National Consultations”. [ENLACE](#)

ANEXOS

ANEXO 1: Métodos de Consulta

DESCRIPTION	STRENGTHS AND WEAKNESS	SUGGESTED USE
SURVEYS		
Gathering of information (usually quantitative) using samples to make assumptions about the greater population or to garner information relevant to those being surveyed ³²	Usually, the selection process is objective; good for measurable indicators like income, demographics, gender, socioeconomic status etc. Relatively easy for surveyors to understand respondents in relation to one another ³³	<i>Directly prior to and after consultation. Delivered and taken onset.</i> Surveyors must ensure polls can be taken by individuals of various literacy levels, disabilities and cultures May need to offer surveys in the form of a personal interview, which may influence the person’s ability to answer honestly and directly. Local sensitivities must be considered Assure those surveyed that responses are anonymous
	<i>Weaknesses</i> Poor for opinion polling. Risk of overrepresentation of the vocal minority who may not adequately represent the majority ³⁴ Opinion poll questions must be objective so as not to direct a response ³⁵	
ONE -ON-ONE INTERVIEWS		
Trained researcher, interviewer, or facilitator conducts individual surveys in the form of an interview	More thorough at the individual level Participants more comfortable, candid	Women and youth groups highly vulnerable populations who may otherwise not express opinions in the presence of others
	Time consuming and potentially more costly	Likely only feasible for small group samples
FOCUS GROUPS		
A small group led through an open discussion by a skilled moderator. The group needs to be large enough to generate rich discussion but not so large that some participants are left out ³⁶ See below for further details on the role of the facilitator	Not good for gathering quantitative data Generates qualitative data which may be difficult to quantify	Keep the group homogenous to encourage openness and understanding; this includes the moderator or facilitator Participants should have little to no pre-established relationships which may influence their answers Keep questions limited (around 10) and encourage discussion to generate consensus
	Without a skilled facilitator, may detract into debate or cyclical discussion	

DESCRIPTION	STRENGTHS AND WEAKNESS	SUGGESTED USE
CITIZEN PANELS		
A group is selected to represent the general public in a series of discussions and to assist in decision-making alongside the government and other parties, all groups are seen as equals whether elected or selected by random sample	If panelists are replaced at each meeting, one can increase the representative nature of the group	As with citizen juries, the hosting organization must ensure the purpose of the meeting is clearly stated and address the needs and interests of all present
CITIZEN JURY³⁷		
A group of 10 to 20 randomly selected citizens gathered "so as to represent a microcosm of their community" who sit on a panel to hear proposals and presentations who thereafter discuss and reply with a unified response to the topic	<p>Good for issues and questions that require a 'yes' or 'no' answer</p> <p>Requiring that policy makers be active in the citizens' jury process, to ask and be asked questions and to put forward their points of view would make the method more powerful. It would enable citizens to dialogue directly with decision makers, involving them more directly in the policy arena</p> <p>Not as inclusive, as decisions were made prior to the consultation</p>	<p>This is specifically designed for public representation, not for interest groups. This is a highly democratic process closely linked to the Common Law system from which it spawned and may be a foreign concept in countries of more centralized political systems</p> <p>There must be a clear goal and topic for discussion, and presenters should remain focused on this so as to avoid fragmentation and distraction from reaching a final 'verdict'. The agenda should be created by representatives from each group</p>
CITIZEN PLANNING CELLS		
Local or national governments enlist citizens to act as a team of consultants to help with decision-making process. Governing bodies help guide the cells toward actionable goals.	<p>Ideal for equalizing voices when large inequities exist at the national, subnational or local level</p> <p>Helps educate citizens on the deliberative political process. Citizens are empowered by the democratic process³⁸</p> <p>Much quicker response received when citizens express dissatisfaction with the government</p> <p>Given that governing bodies sponsor the event, bias in information dissemination can be an issue</p> <p>The unfamiliarity of citizens with planning processes may lead to unrealistic expectations of the achieving all goals laid out in the report</p>	<p><i>Ideal for all civil society groups</i></p> <p>Ideal for a larger size group (25+ individuals)</p> <p>Participants are presented with information from the sponsoring body (usually the government). Information is related to the current 'problem' and context</p> <p>Group then splits into five working groups to discuss strategies and priorities</p> <p>Group generates a report and host group agrees to take report into consideration in the decision-making or planning process</p> <p>If previous methods have failed to generate a positive result or resolution, this tactic could aid in providing a nuanced approach to alternatives considered by governing bodies and groups³⁹</p>

DESCRIPTION	STRENGTHS AND WEAKNESS	SUGGESTED USE
PARALLEL CONFERENCE⁴⁰		
<p>Similar to a consensus conference</p> <p>Dual conferences held on the same topic, though separated due to size of constituency, technical capacity, language or expertise.</p>	<p><i>Strengths:</i> Highly inclusive</p> <p>Potentially builds strong sense of unity within civil society</p> <p><i>Weaknesses:</i></p> <p>Usually a long process, depending on the number of CSOs or actors.</p> <p>Outputs may still lack adequate information and solid policy implications</p> <p>Depending on country context, consensus may be difficult to achieve</p>	<p><i>Very large groups with highly disparate levels of knowledge or capacity</i></p> <p>An ideal program for conducting a conference with civil society actors and groups who may not have the organizational capacity to engage directly with government officials</p> <p>Used to build consensus and have delegates from the conference report agreed upon priorities to a higher level conference or panel</p>
NATIONAL SOCIAL DIALOGUE⁴¹		
<p>Social dialogue at the national level refers to the cooperation between social partners (e.g., workers' and employer organizations) and the government. It can address a wide range of issues, from labour relations to wider social and economic challenges. The government may be a full partner in the dialogue or may play the role of facilitator.</p>	<p>Social dialogue cannot start or might fail due to the lack of interest or the unwillingness of either government or social partners. Unwillingness may come from the lack of democratic tradition, and the weakness of social partners</p> <p>Even if the dialogue starts, it might not succeed in reaching consensus or compromise and hence there is no certainty it will lead to joint recommendations or agreements</p>	<p>In some countries, national social dialogue is widely used for achieving consensus leading to national social pacts. There is no fixed institutional framework to support such negotiations, although some quasi-institutional forms have sprung up in some countries.</p>
E-CONSULTATIONS		
<p>Social Media</p> <p>Initiate a page, discussion, or link via social media to build intra-group dialogue within the e-universe in situations where stakeholders cannot directly participate in meetings</p> <p>Platforms: Twitter, Orkut, Facebook, Myspace, LinkedIn</p>	<p>Usually free or very cheap ways to reach a wide audience</p> <p>Accessible for post-consultation feedback loops</p> <p>Participation limited to those with internet access</p> <p>Not all may be aware of the platforms being used or available to them</p> <p>Different levels of computer literacy</p>	<p>Youth groups, large NGOs, government agencies and departments</p> <p>For a highly Internet-connected audience</p> <p>Market research should be done to ensure platform is the most widely used by the target population</p> <p>Use multiple platforms and target audiences by platform type</p>
<p>Live Stream or Webinar</p> <p>This allows for those logged in to the server to send in questions or comments; must be serviced by a moderator</p>	<p>Allows for real-time participation or discussion with remote stakeholders</p> <p>Requires more intricate alignment of schedules of participants and viewers.</p> <p>Requires technological literacy</p>	<p>NGOs, academia, governments and ministries</p> <p>Do not use this as a direct substitute for personal interaction</p> <p>Use only when direct participation is unfeasible.</p>

ANEXO 2: Preguntas orientadoras del proceso de consultas nacionales para la elaboración de una agenda de desarrollo post-2015.

¿QUÉ?

1. ¿Qué es importante para cualquier persona (mujer, hombre, niño y niña) en este país / comunidad para vivir bien?
2. ¿Hay cosas que algunas personas necesitan en particular?
3. ¿Quiénes son las personas que no viven bien en esta comunidad?
4. ¿Qué le falta a una persona que no vive bien en este país / comunidad?
5. ¿Qué crees que ha mejorado o empeorado tu vida recientemente y qué se puede hacer con respecto a esta situación (incluida tu propia función)?
6. ¿Hay cosas que algunas personas en su comunidad carecen en particular?
7. ¿Qué se necesitará para que las generaciones futuras vivan bien en este país / comunidad?
8. ¿Qué aspectos de la vida de su comunidad cree que es importante proteger para garantizar que las personas vivan bien?

¿POR QUÉ?

9. ¿Cuáles son las razones principales por las que algunas personas no viven bien en la comunidad de este país? (Se alienta a los participantes a proporcionar argumentos basados en evidencia, siempre que sea posible)
10. ¿Existe una brecha entre los que viven bien y los que no crecen? ¿Por qué?
11. ¿Qué se puede hacer (por un individuo o comunidad) para ayudar a lograr esto?
12. ¿Qué actores e instituciones en el país necesitan hacer algo para lograr esto?
13. ¿Qué actores e instituciones fuera del país necesitan hacer algo para lograr esto?

¿CÓMO?

14. ¿Qué deben hacer estos actores e instituciones?
15. ¿Qué necesitan para poder actuar?
16. ¿Cómo se puede lograr mejor el cambio? (¿Cuáles son las teorías de cambio de las personas?)

¿CUÁNDO?

17. ¿Para cuándo queremos lograr esto?
18. ¿Cómo podemos asegurar colectivamente que sabemos que lo hemos logrado o no?
19. ¿Cómo podrían usarse los mecanismos que utilizamos para estas consultas en futuras revisiones de progreso?

ANEXO IV:

Evaluación comparativa internacional y Recomendaciones para la Comisión de Gasto Público (CGP) para mejorar la transparencia, calidad y el impacto del gasto público en Chile

Septiembre 2020

Evaluación comparativa internacional y Recomendaciones para la Comisión de Gasto Público (CGP) para mejorar la transparencia, calidad y el impacto del gasto público en Chile

Septiembre 2020

Este reporte fue realizado por el Equipo de Coordinación de la Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria (GIFT) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Multi-Donor Fund del Banco Mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto. Se agradece encarecidamente a Aura E. Martínez por su investigación y elaboración del documento y a Jason Lakin de IBP por sus observaciones y sugerencias. De igual forma, se agradece a los miembros del Comité de Gasto Público por sus valiosos comentarios y orientaciones. Los autores del estudio son Aura E. Martínez, Lorena Rivero y Juan Pablo Guerrero. La responsabilidad de su contenido es de este último, en su calidad de Director de la Red GIFT.

Antecedentes

La Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público de Chile (Comisión de Gasto Público—CGP) ha solicitado un documento que le asista en su misión de asesorar al Ministerio de Hacienda (MH) en el diseño e implementación de una agenda de modernización del sistema presupuestario y del gasto público, y en el diagnóstico y la propuesta de soluciones para mejorar la transparencia, eficiencia, eficacia e impacto en el uso de los recursos públicos. Este documento, solicitado como colaboración técnica de la red de la Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria (GIFT), tiene el siguiente objetivo:

Proporcionar la evaluación comparativa que focalice la vasta experiencia internacional para mejorar la eficiencia del gasto, alinear el esfuerzo presupuestario con objetivos de bienestar, fundamentar la reasignación de recursos y lograr el involucramiento del ciudadano. Ello, considerando las siguientes líneas preguntas guía:

1. ¿Cómo mejorar los instrumentos de participación pública existentes e incorporar participación en el ciclo presupuestario?
2. ¿Cómo medir los resultados del gasto desde una perspectiva relevante para los usuarios y beneficiarios de servicios y recursos públicos?

Al atender esas preguntas, la GIFT también proporcionará recomendaciones de política pública que propicien la evolución del caso chileno de uno de “justificación y cumplimiento” de normativa nacional e internacional, a uno de impacto y desarrollo sostenible con base en principios socialmente relevantes. Al mismo tiempo, este documento pondrá a consideración opciones para la puesta en marcha de un piloto de ejercicio de participación pública en el ciclo presupuestario a nivel nacional.

De esta forma, la CGP contará con elementos comparativos para evaluar alternativas que permitan acometer el objetivo de incluir la participación pública como insumo clave para la mejora del gasto público en Chile.

Para lo anterior, este análisis se dividirá en dos partes: la primera sección atenderá lo relativo a los instrumentos de participación pública y, la segunda, la medición de los resultados del gasto público que sea relevante desde el punto de vista de las personas beneficiarias.

Sección 1. Importancia de la participación pública y el monitoreo socialmente relevante en el contexto del ciclo presupuestario

1. Introducción

La inclusión efectiva de la participación pública en la toma de decisiones gubernamentales y la vigilancia del cumplimiento de objetivos socialmente relevantes de las políticas públicas, son exigencias que toman ahora más notoriedad que nunca y se inscriben en los fundamentos de los sistemas democráticos (Dias and Júlio, 2018). Los procesos participativos cuentan con un valor intrínseco y práctico para los gobiernos democráticos: fortalecen la ciudadanía¹, habilitan el compromiso cívico en la forma de una conversación continua y multidireccional, favorecen la toma de decisiones más inclusivas, facilitan la alineación entre las prioridades de la autoridad pública y los objetivos de las comunidades, y ayudan a cerrar la brecha de responsabilidad en la acción diaria de los gobiernos (Lakin, 2020a).

Por ello, esta sección se enfocará en la incorporación de los gobernados (las personas, individuos, grupos o comunidades) en la formulación de políticas y la ejecución de los recursos públicos en Chile. Cabe destacar que, si bien existen numerosas formas de involucrar a las personas en los procesos gubernamentales y estrategias de desarrollo, el presente trabajo se enfocará en la participación en el ciclo presupuestario, a partir de la consideración del presupuesto como la herramienta de política pública donde se establecen las prioridades reales (más allá de las discursivas) de un gobierno (International Budget Partnership, Budget [Credibility](#); Downey, Ekstrom and Matthew Adam Jones, 2011).

Este análisis se organiza de la siguiente forma: inicialmente se abordará el marco para el análisis comparativo: ¿qué entendemos por participación en el uso de los recursos públicos y por qué es importante? A partir de ahí, veremos el marco conceptual desarrollado por la GIFT que atiende a principios de participación pública aplicables al ciclo presupuestario como base para desarrollar mecanismos que permitan alcanzar los beneficios de la participación. Luego, se tratarán los elementos a considerarse para el diseño de una política pública que tome como insumo estratégico a la participación pública. Enseguida, se considerará la normativa sobre la materia en Chile y se expondrá una selección de experiencias internacionales significativas. Finalmente, se presentarán las implicaciones y recomendaciones para el MH y la CGP.

¹ Entendida como el ejercicio y goce de los derechos ciudadanos de los gobernados.

2. Marco Conceptual

2.1 ¿Qué entendemos por participación en el ciclo presupuestario y por qué es importante?

Se entiende a la participación pública como la variedad de formas en las cuales los gobernados y el público en general, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, interactúan de manera directa con las autoridades públicas con respecto al diseño, implementación y revisión de políticas públicas por medio de cualquier forma de comunicación. La participación va desde consultas individuales o comunitarias no institucionalizadas, a relaciones continuas e institucionalizadas que dejan registros sujetos al acceso a la información (GIFT, 2017).

El alcance de la participación pública en el ámbito fiscal incluye al ciclo presupuestario anual, las iniciativas de políticas nuevas, planes o revisiones de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos, y fondos y organismos extrapresupuestarios. Abarca también el diseño, la producción y el suministro de bienes y servicios públicos, así como la planificación, evaluación e implementación de proyectos de inversión pública: desde la planificación nacional y sectorial hasta la preparación, evaluación y selección de proyectos, su implementación, auditoría y revisión (GIFT, 2017).

Desde 2012, distintas normas y estándares internacionales reconocen que el público tiene derecho a oportunidades efectivas de participar en el diseño e implementación de políticas presupuestarias, mientras que estudios han evidenciado el impacto positivo que la participación pública puede desempeñar en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico equitativo y la gestión del cuidado del medio ambiente (GIFT, 2017).

Debemos considerar que además de su valor intrínseco para las democracias, existe evidencia de que la participación social puede fortalecer el desempeño en el uso de los recursos públicos, y aumentar la eficiencia, equidad, efectividad, predictibilidad, legitimidad y sostenibilidad de las finanzas públicas (De Renzio and Wehner, 2015).

Esto ha sido reconocido y plasmado en instrumentos que permiten comparar la apertura y eficacia de la gestión de las finanzas públicas de un país utilizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y el *International Budget Partnership* (IBP).

Entre los instrumentos internacionales que han integrado la participación pública en el ciclo presupuestario destacan el Código de Transparencia Fiscal del FMI en su pilar 2.3.3 (Fondo Monetario Internacional, 2014); el Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera del Banco Mundial (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA) que lo incluye como parte de su evaluación de la eficacia de la gestión de las finanzas públicas (PEFA, 2019); y la Encuesta de Presupuesto Abierto² del IBP, que ha incluido preguntas específicas para obtener un subíndice que mide la integración de la participación pública en el ciclo presupuestario en los 117 países en los que se aplica. De acuerdo con esta última medición, en 2019 Chile contó con un promedio de 9 puntos sobre 100 en las preguntas que valoran la existencia de participación en el ciclo presupuestario, con una calificación de 0/100 en 15 de 18 de ellas, incluyendo todas las que involucran al poder Ejecutivo (Observatorio Fiscal, 2020). Si bien el promedio mundial en la materia es bajo³, en América Latina, países como Brasil, México y Perú⁴, entre otros, han registrado valoraciones más favorables.

2.2 Los Principios de Participación Pública en el ciclo presupuestario

Para orientar y guiar los mecanismos de participación en el ciclo presupuestario, surgieron en 2017 los Principios de Participación Pública en las Políticas Presupuestarias de la GIFT, que concentran la visión de las buenas prácticas, estándares y normas internacionales establecidas por distintos organismos como el FMI, la OCDE, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), entre otras. Están destinados a aplicarse a todas las autoridades públicas, es decir, a las entidades ejecutivas de todos los niveles de gobierno y, de manera más general, a las legislaturas y a las instituciones superiores de auditoría. Su objetivo es mejorar el desempeño del gobierno y la confianza pública (GIFT, 2017).

La aplicación de los principios fortalece el diseño de mecanismos de participación y promueve la consecución del objetivo buscado, facilitando a las autoridades oficiales contar con una participación abierta, responsable y constructiva de grupos no estatales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comerciales, y del público en general, en la política fiscal y en la elaboración del presupuesto. Los [Principios](#) de la GIFT se enumeran a continuación y se definen en el [cuadro más adelante](#):

² La Encuesta de Presupuesto Abierto es la única medición internacional específica para transparencia presupuestaria, participación pública en el ciclo presupuestario y el rol de las entidades de supervisión y contrapesos del Estado en materia presupuestaria. La Encuesta se mide de manera bienal. En su edición 2019, la Encuesta fue aplicada a 117 países. La edición 2019 fue medida con información al cierre de diciembre de 2018, y fue presentada en abril de 2020.

³ El promedio mundial es de 14 puntos.

⁴ Brasil con 17 puntos, México con 35, y Perú con 26.

Accesibilidad	Apertura	Inclusividad	Autodeterminación	Oportunidad
Profundidad	Proporcionalidad	Sostenibilidad	Complementariedad	Reciprocidad

Su importancia para el caso de Chile radica en que son un conjunto de prácticas deseables en el diseño de mecanismos de participación, con conceptos destinados a aplicarse a todos los contextos a manera de preámbulo. **Si bien las instituciones, procesos y programas de participación pública específicos reflejan las diferentes circunstancias de cada mecanismo de participación, los principios ayudan en el diseño de estructuras, reglas y procesos.** Así, cada principio es independiente y contextualizable, y son, por lo tanto, referencias alrededor de las cuales la comunidad internacional especialista en la materia considera que puede construirse cualquier iniciativa nacional de la naturaleza descrita en este documento. En este sentido, no existe una prioridad de un principio sobre otro, y su forma de aplicación dependerá del objetivo y mecanismos seleccionados.

2.3 Diseño de la participación pública: participación para resultados

Cualquier mecanismo de participación pública, además de fundamentarse, preferentemente, en los principios mencionados, debe establecer objetivos y la medición del grado de obtención de los mismos. Para ello, es indispensable definir desde el diseño de la intervención:

- a) El objetivo buscado con la participación (más allá de la participación en sí misma);
- b) La forma en que la participación ayuda a conseguir ese objetivo;
- c) El público objetivo o audiencia que se busca convocar;
- d) El grado de involucramiento necesario para lograr el objetivo (ej. informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar, como veremos más adelante).

Este enfoque permite direccionar los esfuerzos a una **participación para resultados**, lo que tiene un impacto positivo en el manejo de expectativas de todas las partes involucradas, y en el potencial de que el involucramiento social reditúe en la mejora del gasto público.

Considerando lo anterior, el siguiente apartado señalará hallazgos relativos a la potencial aplicación de experiencias internacionales, dado el contexto chileno.

Dos tipos de objetivos complementarios

Para los fines de este documento, así como para trazar una ruta hacia la incidencia efectiva de la participación de las personas en el ciclo presupuestario, es importante diferenciar entre dos tipos de objetivos de la implementación de los mecanismos de participación:

1. Objetivo de política pública: se refiere a los fines estratégicos de la acción gubernamental, como por ejemplo, las metas específicas de salud o educación públicas. En el contexto que nos ocupa, incluye analizar cómo la participación impacta positivamente en el logro de metas programáticas o nacionales, una vez identificadas.

La consecución de este objetivo es el fin último de la **participación para resultados**, por lo que constituye el eje de selección de audiencia y mecanismo de acercamiento.

2. La participación pública como objetivo: se refiere a la inclusión de las personas en el ciclo presupuestario como un propósito instrumental para que la discusión sobre el uso y destino de los recursos públicos sea más abierta y democrática, y a vigilar que la implementación del presupuesto se realice a través de procesos claros y transparentes.

2.4 Grado de involucramiento de agentes no gubernamentales y objetivos de política

Es importante tomar en cuenta cuál es el objetivo de considerar la opinión del público y cómo involucrarlo en la gestión de las finanzas públicas, dependiendo de la finalidad y el nivel de impacto esperados (IAP2's Public Participation Spectrum, 2014). Estas definiciones deben guiar la decisión sobre el mecanismo a elegir. Aunque la participación tiene valor en sí misma, **debe quedar claro por qué y para qué se llama a las personas a la escucha y a la acción, y debe ser medible en términos de la política pública en la que se incluye al público.**

El siguiente cuadro detalla la visión del IAP2's sobre los objetivos de la participación, qué tipo de expectativa se genera en los distintos públicos, y algunas políticas y herramientas digitales recomendadas. El nivel de impacto será en función del nivel de involucramiento: a más profunda y deliberativa la participación, mayor la influencia en los resultados.

Se utiliza el adjetivo *deliberativo*, en contraposición de *informativo* para enfatizar que un objetivo de la participación puede ser que las personas alimenten la discusión e influyan en la decisión final, y no sólo sean informadas de las opciones y las resoluciones. Se asume que un proceso deliberativo eficaz requiere de un público amplio que sea oportunamente informado.

Existen distintas formas de que la deliberación tenga incidencia; este no es un atributo exclusivo para la asignación directa del gasto. También puede incluirse en todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la planeación, diseño, monitoreo y evaluación.

(-) Nivel de involucramiento del público (+)

	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Objetivo de la participación pública	Proporcionar al público información equilibrada y objetiva para ayudarlo en el entendimiento del problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	Obtener del público comentarios sobre el análisis, las alternativas y/o decisiones	Trabajar directamente con el público en todo el proceso para asegurar que las preocupaciones públicas y aspiraciones sean consistentemente entendidas y consideradas	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Colocar la decisión final en manos de el público
Objetivo desde la perspectiva del público	Se le mantendrá informado	Le mantendremos informado, escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y suministraremos retroalimentación sobre cómo los insumos del público influyeron en la decisión	Trabajaremos con usted para asegurarnos de que sus preocupaciones y aspiraciones están directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas, y proporcionaremos comentarios sobre cómo los insumos del público influyeron en la decisión	Solicitaremos el consejo e innovación del público en la formulación de soluciones e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones en la máxima extensión posible	Se implementa lo que el público decide
Ejemplos de herramientas	Boletines, correos electrónicos, videos, sitios electrónicos, redes sociales y reuniones virtuales	Discusiones en redes sociales, encuestas, entrevistas y blogs	Ideación, encuestas, entrevistas, discusiones en redes sociales y concursos	Foros en línea, documentos colaborativos, mapping, chats de Twitter y video llamadas	Toma de decisiones a través de votaciones en línea, presupuestos participativos y acciones comunitarias directas a través de foros de discusión
Ejemplos de políticas	Portales centrados en las necesidades de información de los usuarios y cursos de capacitación sobre el presupuesto	Consultas a comunidades sobre una obra pública que les afecta y consultas sobre el plan nacional de desarrollo	Diseño de políticas tributarias tomando en cuenta a académicos y contribuyentes, así como buzones de quejas y denuncias que informan de la mejora en procesos de programas	Políticas de seguridad pública diseñadas con comités de supervisión y vigilancia ciudadana, y auditorías sociales vinculadas al control institucional	Presupuestos participativos y consejos consultivos con capacidades delegadas en sectores específicos (ej. ciencia y tecnología)

3. Análisis Comparativo

3.1 Consideraciones normativas en materia de participación en el ciclo presupuestario en Chile

El Estado chileno reconoce el derecho de las personas a participar en sus políticas, planes, programas y acciones a través de la Ley 20500. Esta norma señala que cada órgano de la Administración del Estado debe contar con normas generales que especifiquen las modalidades de participación ciudadana, mismas que deben ser publicadas y difundidas, así como informadas al público como parte de las obligaciones de transparencia activa. Así, cada órgano debe contemplar al menos cuatro mecanismos de participación ciudadana estándar:

- la publicación de información relevante,
- la cuenta pública participativa,
- las consultas ciudadanas, y
- los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC).

Derivado de lo anterior, se identifica una amplia gama de mecanismos utilizados, tales como las plataformas digitales participativas, las ventanillas virtuales, los cabildos ciudadanos, los diálogos participativos y las escuelas de gestión pública para dirigentes sociales. Sin embargo, en su implementación, la experiencia ha destacado la dimensión informativa y de cumplimiento de requisitos normativos mínimos.

Respecto a la multiplicidad de prácticas, en entrevista para este estudio, personal de la Dirección de Organizaciones Sociales señaló que actualmente se enfoca en ejercicios informativos y consultivos, sin que se relacione directamente con la asignación o mejora en el impacto del gasto público, en donde existe un área de oportunidad.

Con respecto a los COSOC, la Fundación Multitudes (¿Hay COSOC?, 2015; ¿Hay COSOC? 2.0, 2017; Jaque et al., 2020) ha señalado la vasta heterogeneidad que se presenta tanto entre Ministerios como a nivel municipal, indicando que entre los que los poseen, no todos cuentan con las herramientas o el suficiente interés de las autoridades para que sus preocupaciones y acciones deriven en incidencia real. No obstante, estos mismos informes evidencian que la materia más abordada en los COSOC es la de Presupuestos de Inversión, por lo que la motivación de la ciudadanía por participar es clara (Jaque et al., 2020).

Legitimidad Sustantiva

Confianza en instituciones públicas y legitimidad sustantiva

Durante mucho tiempo se ha sostenido que la transparencia presupuestaria y la participación pública ayudan a generar mayor confianza en las instituciones gubernamentales (Guerrero and Petrie, 2018; www.ipea.gov.br, 2018). Recientemente, se tiene evidencia documentada de ello, gracias a estudios que han medido el impacto de la participación informada en el comportamiento de las personas frente al gobierno. Si bien resulta complejo medir en forma objetiva el grado de confianza del público en la autoridad gubernamental, se puede observar de qué forma cambia el comportamiento de las personas como contribuyentes de impuestos, y si se modifica el grado y calidad de comunicación con la autoridad, tras experiencias de políticas participativas.

Recientemente, estudios académicos y del Banco Mundial han observado que el grado de involucramiento en procesos participativos influye positivamente en la calidad de la comunicación entre autoridad y gobernados, y favorece el cumplimiento del pago de impuestos. En Cascais, Portugal, y en varias localidades en Rusia, el involucramiento de las comunidades en proyectos de presupuesto participativo que responden a prioridades de los residentes en obras de inversión pública, ha generado una comunicación más fluida e intensa (Allegretti, Dias and Antunes, 2016; Shulga et al., 2019).

La tasa de participación en votaciones relacionadas con obras de infraestructura local ha sido superior a la participación de las mismas comunidades en procesos electorales. Otros estudios han evidenciado, en gobiernos locales en Brasil y Nigeria, la relación positiva entre la participación pública y un mayor cumplimiento fiscal (pago de impuestos) en las localidades en cuestión, debido en parte al efecto positivo para el pagador de impuestos de observar directamente el resultado de su esfuerzo contributivo (Touchton, Wampler and Peixoto, 2019; Prichard et al., 2019).

Esos resultados positivos parten de una premisa fundamental: la participación le cede a los involucrados control y poder de decisión. No es usada para legitimar decisiones ya tomadas por la autoridad. Para gestionar las expectativas y el alcance de la política que incorpore la participación, es indispensable partir de que la eventual legitimidad que aporta la incorporación del público entiende a este último como principal, y al gobierno como un agente de su acción. En este sentido, las audiencias participantes no cumplen una función adjetiva de decisiones previamente tomadas por la autoridad, sino una sustantiva en la construcción de acuerdos democráticos sostenibles.

El riesgo de confundirse entre esta función sustantiva y una adjetiva, es perder la confianza del público en los ejercicios participativos, toda vez que pronto se saben jugando un papel predominantemente validador en beneficio de la autoridad, que derivan en manipulaciones o prácticas similares (o percibidas como similares) a la conocida como *greenwashing*.

A pesar de ello, se localizan ejercicios en los que sí se alcanzan procesos de deliberación y adecuación de la política pública con insumos de las personas involucradas, como en el caso del Programa de Recuperación de Barrios (Metodología de Diseños Participativos. Programa de Recuperación de Barrios, 2015), lo que demuestra que la normativa actual tiene el potencial de utilizarse plenamente, de existir el liderazgo administrativo y la voluntad política. En efecto, Chile cuenta con normativa que le permitirá, inmediatamente y sin la necesidad de reformas, implementar mecanismos alineados con las mejores prácticas internacionales y orientadas a objetivos de mejora del gasto público medibles y verificables.

Abonando a lo anterior, el siguiente cuadro presenta una guía para la lectura de la Ley 20500 a la luz de los principios de participación de la GIFT, y denota el potencial de la normativa chilena para la aplicación de mecanismos que incorporen esta perspectiva como guía. Como puede observarse, si bien en muchos casos el mandato se alinea con los principios, **no parece existir un ordenamiento legal o disposición regulatoria que impida el cumplimiento en la determinación de objetivos y públicos para la participación.**

Análisis de aplicabilidad de los Principios de Participación Pública en las Políticas Presupuestarias de la GIFT a la Ley 20500.

Principio	Definición	Aplicabilidad en la Ley 20500
Accesibilidad	Facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.	En su artículo 71 se establece la posibilidad de hacer del conocimiento público la información relevante, oportuna, completa y ampliamente accesible. No obstante, no es obligatorio.
Apertura	Proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados deseados, proceso y plazos , y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.	En su Art. 70 señala "Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros." Se considera que sí se cumple con este principio.
Inclusividad	Usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables , y las voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen .	En su Art. 15 incluyen explícitamente a "organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales" y en el 19 se contempla también a las organizaciones de voluntariado. Asimismo, a través del artículo 69 "el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones" y se establece la prohibición de exclusión y discriminación.
Respeto a la autodeterminación	Permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas directamente afectadas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieran , al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.	No se localiza un artículo que establezca (ordene) la autodeterminación en los mecanismos de participación. No obstante, no existen restricciones para su cumplimiento.
Oportunidad	Permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión sobre cada fase; participar inicialmente mientras aún se encuentra abierta una amplia gama de opciones; y, cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.	No se localizan mecanismos específicos que garanticen este principio. No obstante, no se localizan restricciones para su implementación práctica.

Profundidad	<p>Apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos clave de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar comentarios puntuales y específicos sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o asesoría oficial.</p>	<p>Si bien en el artículo 73 se establece que "Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas", no se localiza mayor evidencia de que se provea información suficiente para considerar que este principio se cumpla a cabalidad.</p> <p>No obstante, no se localizan restricciones para su implementación práctica.</p>
Proporcionalidad	<p>Usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.</p>	<p>Si bien se mencionan 4 mecanismos estándar, no se especifica cómo o cuándo utilizarlos dependiendo del impacto o públicos deseados, por lo que no se garantiza el cumplimiento de este principio.</p> <p>No obstante, no se localizan restricciones para su implementación práctica.</p>
Sostenibilidad	<p>Todas las entidades estatales y no estatales mantienen una participación continua y regular para aumentar los conocimientos compartidos y la confianza mutua a lo largo del tiempo, institucionalizar la participación pública cuando sea apropiado y efectivo, garantizando que los comentarios provistos conduzcan a revisar las decisiones sobre políticas fiscales; y analizar periódicamente y evaluar la experiencia para mejorar la participación futura.</p>	<p>A través de la "Cuenta Pública participativa: los órganos de Administración del Estado cada año darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria."</p> <p>Además existe la Unidad de Participación Ciudadana de la Subsecretaría de la SEGEGOB (Ministerio Secretaría General de Gobierno) y cuentan con la Norma de participación por órgano del estado, donde está implícita la reformulación de la misma, asegurando su sostenibilidad institucional.</p> <p>No obstante, no es claro cómo los comentarios que se revisen tendrán impacto directo en la revisión de políticas fiscales.</p>
Complementariedad	<p>Garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.</p>	<p>No se localizan mecanismos específicos que garanticen este principio.</p> <p>No obstante, no se localizan restricciones para su implementación práctica.</p>
Reciprocidad	<p>Todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan alcanzar y a quién representan; deben comprometerse y observar todas las reglas acordadas para la participación; y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.</p>	<p>En el Art. 16 se explicita que el registro (Catastro) será público y deberá contener los objetivos de cada organización. Adicionalmente, en el Art. 17 se obliga a publicar los balances contables.</p>

Sobre el particular, el MH ha establecido una Norma General de Participación Ciudadana que contempla diversos mecanismos, incluida la consulta ciudadana en materia de interés ciudadano alineada a criterios de representatividad, diversidad y pluralismo (art. 16). No obstante, si bien el MH cumple con 2 de los 4 mecanismos establecidos en la Ley 20500 (publicación de información relevante y Cuenta Pública Participativa) no se ha conformado el COSOC ni se han implementado mecanismos de consulta directa (hacienda.cl, n.d.).

Esto constituye un área de oportunidad que le permite al CGP ofrecer recomendaciones concretas para el cumplimiento a través de la incorporación de mecanismos de participación pública orientada a resultados y la identificación de un objetivo de política pública que requiera de dicha participación, con la selección de públicos específicos y la definición de la meta de aportación directa para orientar los ajustes presupuestarios, en el diseño de políticas o incluso en la mejora de procesos entre otros.

En la operación de dicha norma, se localizan varios consejos⁵: la CGP, el Consejo de la Sociedad Civil (participacionciudadana.hacienda.cl, n.d.), y el Consejo Consultivo para el Mercado de Capitales, Comité Financiero (www.portaltransparencia.cl, 2020). Aunque dichos consejos verifican el principio de complementariedad al cumplir una importante función consultiva de las definiciones macroeconómicas que enmarcan la política fiscal, no siempre constituyen un mecanismo que modifique la gestión de las finanzas públicas, toda vez que, según lo comentado por integrantes de la CGP, sus recomendaciones no necesariamente son vinculantes para la autoridad.

En el mismo sentido, y bajo el supuesto de que los indicadores de gestión informan sobre actividades sustantivas de los ministerios, no se localiza indicador alguno que haga referencia a la implementación de acciones para el involucramiento ciudadano encabezadas por el MH, por lo que no existe evidencia del establecimiento de metas de participación a las que se les de seguimiento puntual como a otras actividades del MH (incluso a nivel operativo). Tampoco se localizan objetivos relacionados con la participación como objetivo o como instrumento para otros fines del MH, en los informes de Balance de Gestión Integral (www.dipres.gob.cl, n.d.), ni en los Indicadores de Desempeño para 2020 (www.dipres.gob.cl, 2020), lo que constituye una oportunidad de plantear una política de participación pública para resultados, en la que se utilice la opinión de las personas afectadas por el gasto público como insumo medible (o incluso para la configuración de una medición) que se refleje en la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

⁵ Cabe destacar que con excepción del Consejo de Sociedad Civil ninguno de estos consejos nace por la aplicación de la Norma General de Participación Ciudadana.

Por otra parte, se reconoce que existen esfuerzos sobresalientes para contar con una metodología estándar (satisfaccion.gob.cl, 2015) de medición de la satisfacción de las personas usuarias de los servicios públicos fundamentada en principios de la nueva gestión pública y modelos de experiencia de servicio establecidos por el MH, cuyo estudio ya incorpora la experiencia internacional de países como el Canadá, Estados Unidos y Reino Unido (Aguilera, 2015). Este Portal constituye una práctica que procura la inclusión de la perspectiva de las personas en la convivencia con los trámites y servicios del gobierno. No obstante, no es claro que se utilicen los resultados para afectar decisiones presupuestarias, lo cual debería ser evidente para la ciudadanía que participa, de forma que pueda conocer los alcances de emitir su opinión. Destaca que no están incluidos en esta plataforma los sectores educativos o de salud, siendo que son las funciones con mayor gasto después de previsión social.

Existen tanto la plataforma Chile Atiende, que centraliza la interacción para la provisión de diversos servicios públicos (www.chileatiende.gob.cl, n.d.), como la plataforma InfoLobby (www.infolobby.cl, n.d.), que presenta, entre otra, la información sobre audiencias entre autoridades y actores para temáticas específicas al amparo de la Ley 20730. Ambas constituyen buenas prácticas de interacción cercana y moderna con usuarios de servicios públicos y actores organizados específicos, dado que podrían obtenerse indicadores de utilidad para la realización de adecuaciones presupuestarias. No obstante, carecen de vinculación con la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

Consideraciones sobre el sector salud

La Norma General de Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud incluye, además de los mecanismos estándar, la figura de los presupuestos participativos organizados desde el nivel nacional para implementarse a través de la selección de proyectos en provincias específicas.

Asimismo, existe la Norma General de Participación Ciudadana del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que habilita la implementación de consultas; sin embargo, estas enfocan en ofrecer opciones predefinidas sobre procesos operativos en la atención al público, más que potenciar la incidencia ciudadana para la cocreación o potenciación de objetivos estratégicos (Participación Ciudadana, FONASA).

Adicionalmente, en materia de inversión pública, considerando que es uno de los temas de mayor interés en los COSOC (Jaque et al., 2020), sobresale que el Ministerio de Obras Públicas y la Contraloría, con apoyo del Observatorio del Gasto Fiscal, la Cámara Chilena de la Construcción y la GIFT, han iniciado un incipiente mecanismo de participación ciudadana en la ejecución presupuestaria orientado a la vigilancia de la obra pública⁶. Esta experiencia tiene potencial: en 2019, logró involucrar a 513 personas de 13 regiones y 39 comunas, que verificaron 263 obras públicas y realizaron reportes específicos. Con base en los hallazgos, se mejoró la recopilación de datos en la materia y la presentación de información pública⁷. No obstante, este mecanismo no ha involucrado al MH ni al sistema de planeación de la inversión en obra pública y se ha formalizado institucionalmente, lo cual plantea dudas sobre su sostenibilidad, y deja pendiente la creación de procedimientos claros de atención a los hallazgos de los ciudadanos que pudiera impactar los procedimientos de inversión pública en el futuro.

3.2 Experiencias internacionales

En este apartado se presentan experiencias internacionales que incorporan la participación pública de distintas formas y en diferentes momentos del ciclo presupuestario. Las siguientes prácticas se seleccionaron con el objetivo de presentar, de manera sintética y a partir de la amplia gama de casos previamente documentados por la GIFT, sus miembros y socios de la red (disponibles en <http://guide.fiscaltransparency.net>)⁸, mecanismos relevantes tomando en cuenta los siguientes factores previamente acordados con la CGP:

- Evidente relación con el ciclo presupuestario;
- Liderazgo de instancias del poder ejecutivo nacional encargadas de las finanzas públicas;
- Factibilidad de implementarse en el corto plazo (potencial aplicación en el curso de los próximos meses);
- Consistencia con lo habilitado por el marco legal chileno;
- Alcance e impacto en el presupuesto a nivel nacional, desde el ejecutivo;
- Reflejo de las preferencias de las audiencias participantes en políticas específicas.

⁶ El Rally #DatosEnLaCalle, organizado en Chile en 2018 y 2019, consiste en generar capacidades en el público a través de *webinars* facilitando la comprensión de las fuentes de información y datos abiertos del presupuesto público, particularmente el enfocado en proyectos de infraestructura, e invitarle a verificar que la información publicada por el gobierno pueda constatar en la realidad (Events in the framework of the International Open Data Day, 2019).

⁷ En el vínculo siguiente se puede consultar un video testimonial de lo sucedido en 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=QkXUv1mta-c>

⁸ La selección específica de países se acordó con integrantes de la CGP al establecer los términos de referencia de este documento.

Si bien estos factores limitan el universo potencial, dado que la mayor parte de la literatura se centra en experiencias a nivel local o que no se vinculan claramente con el ciclo presupuestario, el enfoque de este análisis privilegia la aplicabilidad directa en esta vertiente de la incidencia del público, toda vez que no existe una vinculación explícita y voluntaria entre los mecanismos de participación en Chile y este objetivo en particular.

A continuación se presenta cada experiencia internacional en orden relacionado con el momento en el ciclo presupuestario (planeación, proyecto de presupuesto, implementación, etc.), se menciona el país, el nombre de la práctica, la descripción, los objetivos, los públicos participantes y los principios de participación atendidos, así como un cuadro con el resumen de cada una.

Planeación nacional para la definición de objetivos estratégicos

Nueva Zelanda: consulta sobre la definición de los objetivos nacionales y la medición de su avance

El Departamento del Tesoro utilizó un **mecanismo** de consulta durante ocho semanas en 2018, en el contexto del Marco de estándares de vida (LSF por sus siglas en inglés, Living Standards Framework), que analiza los aspectos humanos, sociales, naturales, financieros y físicos del bienestar. Esto, con el **objetivo** de buscar aportes del público sobre la definición del LSF y los indicadores específicos de estándares de vida y bienestar que se reflejarían en él. Cabe destacar que dentro de este contexto se realizó la vinculación de la planeación nacional a la planeación presupuestaria, con lo que el proceso de presupuesto se alinea con los objetivos del LSF⁹ y su seguimiento es realizado desde el Tesoro.

Dado que el **público** objetivo era la totalidad de la población, las personas tuvieron la opción de responder a la encuesta en línea, escribir directamente en el sitio web del Tesoro o enviar un correo electrónico a la dirección proporcionada, e incluso se recibieron insumos vía tarjetas postales de envío y recepción gratuita, que fueron repartidas en escuelas, consejos locales, bibliotecas, oficinas regionales de desarrollo social y hogares para ancianos, para incorporar a las personas que prefieren los métodos análogos. Considerando que el tema es también inherentemente técnico, se consultó de manera directa a la **academia** y se generó un “**grupo de desafío**” (treasury.govt.nz, 2019) constituido por diversas organizaciones sociales. Adicionalmente, se sostuvieron 61 visitas comunitarias para incluir

⁹ Para la integración del presupuesto, las diferentes agencias gubernamentales deben enviar al Tesoro cómo su propuesta de presupuesto apoya hacia el logro del LSF. Asimismo, deben indicar cuáles son las compensaciones (trade-offs) que implica la propuesta.

a grupos tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas como población indígena, infancia y personas ancianas; y 15 talleres técnicos en los que se incluyó a más de 200 miembros de los sectores gubernamental, académico, privado y social (Indicators Aotearoa New Zealand – Ngā Tūtohu Aotearoa: Key findings from consultation and engagement, 2019).

Lo anterior atiende los **principios** de inclusión, respeto a la autodeterminación, oportunidad, profundidad y proporcionalidad durante la etapa de planeación y el establecimiento de un marco de monitoreo de largo alcance.

Su **nivel de impacto** derivó en la incorporación de estándares específicos respecto al desarrollo de la niñez, así como la adición de dos indicadores relacionados con homicidios y con la violencia de género que no estaban considerados previamente. Es importante resaltar que la inclusión de estos indicadores manifiesta el reconocimiento gubernamental de políticas que constituyen una prioridad nacional, derivado de lo manifestado por la ciudadanía (Living Standards Framework: Background and Future Work, 2018). Asimismo, considerando la vinculación directa entre el LSF y la generación del presupuesto, la consulta ha impactado de forma ingénita la formulación del presupuesto también en el largo plazo. Finalmente, se publicaron las respuestas y un resumen de la retroalimentación.

Si bien en esta sección nos enfocamos en el proceso de consulta del LSF, en la sección dos de este documento se recupera el ejemplo con el enfoque de definición de objetivos relevantes para la ciudadanía.

Descripción	La ciudadanía en general y grupos focalizados fueron consultados sobre el nuevo marco de prioridades nacionales y, a través de medios análogos (vía postal y a través de visitas comunitarias y talleres), y digitales (plataformas tecnológicas, correo electrónico, etc.), sobre los indicadores que definirían las metas y objetivos de la planeación del país.
Relevancia	Utilización de los insumos de la ciudadanía en la planeación de largo plazo de la política de gasto.
Instancia	Ministerio de Finanzas y Oficina de la Primer Ministra.
Objetivo ¿Por qué?	Modificar, desde su construcción, el sistema de planeación nacional y los indicadores que lo conforman incorporando los insumos del público en objetivos de gasto que reflejen las prioridades e intereses de la gente.

Mecanismo de participación ¿Qué?	Consulta en línea, recepción de insumos escritos, visitas comunitarias, consultas con expertos y grupo de desafío. Los mecanismos variaron dependiendo de la audiencia.
Audiencias involucradas ¿Quién?	Público en general y audiencias específicas, privilegiando sectores tradicionalmente excluidos.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar, consultar e involucrar.
Observaciones	<p>⇒ La vinculación del LSF con el proceso presupuestario es lo que diferencia este esquema de consultas que se realizan en otros países para la planeación nacional, cuando esta planeación no se encuentra vinculada al presupuesto, lo cual sucede en la mayor parte de los casos (developmentfinance.un.org, 2019).</p> <p>⇒ Es viable realizar un ejercicio de este tipo bajo la normativa chilena, al amparo de las figuras de consulta y consulta a petición de parte. No obstante, es importante enmarcarlo en esfuerzos que fortalezcan la planeación estratégica integrada. Esto debe enlazarse con el proceso de revisión de programas para vincular la planeación a la presupuestación.</p> <p>⇒ Es importante contemplar la plétora de procesos que es necesario integrar, así como llevar a cabo la transparencia en la consulta con el fin de que sea una herramienta que permita la toma de decisiones.</p> <p>⇒ Las autoridades de Nueva Zelanda reconocen el reto de contar con los datos para la medición de todos los aspectos del LSF. Por lo que han adoptado un esquema iterativo y en paralelo se trabaja en la integración de los indicadores faltantes.</p> <p>⇒ Los indicadores del tablero del LSF son transparentes, incluido su desempeño: se busca facilitar la conversación con la población y la comunicación del Tesoro con las agencias del gobierno.</p>

Políticas públicas para inclusión en el proyecto de presupuesto y seguimiento de su implementación

Corea del Sur, Mi Presupuesto

A través de un **mecanismo** orientado hacia el **público** en general, desde 2017 la población puede: (1) proponer proyectos de políticas y (2) ser seleccionados para servir como integrantes del Comité de Presupuesto Participativo que delibera sobre el mérito y la conveniencia de los proyectos propuestos para ser incluidos en el proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo.

Dicho Comité recibe asistencia técnica de funcionarios del Ministerio de Estrategia y Finanzas (MEF) y expertos de la comunidad de investigación, todo lo anterior, con el **objetivo** de que “las opiniones y voces de las personas puedan reflejarse directamente en la organización del presupuesto nacional” (www.mybudget.go.kr, n.d.).

Se trata de una práctica destacada por la atención de los **principios** de accesibilidad, apertura, inclusividad y oportunidad en la planeación y monitoreo del gasto público, cuyo **impacto público** en 2018 resultó en la inclusión de 39 nuevos proyectos en la propuesta del Ejecutivo, con un presupuesto de alrededor de 69,300 millones de dólares (International Budget Partnership, 2020c), lo que constituyó el 19.5% del presupuesto en ese año.

Para lograr el objetivo planteado y que se ofrezca asistencia técnica continua, el MEF estableció una división administrativa permanente en su interior, con la función de administrar el proceso, e incluyó dichas iniciativas en el sitio web para el seguimiento de proyectos (Openfiscaldata.go.kr, 2018) para garantizar que su transparencia y monitoreo fuera de la misma calidad que la del resto del presupuesto.

En cuanto a la inclusión de grupos vulnerables, el MEF ha tomado medidas para seleccionar a personas de comunidades desfavorecidas para asegurar su incorporación en el Comité revisor, que se adicionan al grupo de personas seleccionadas de forma aleatoria¹⁰. Paralelamente, con el objeto de disminuir la brecha de desigualdad derivada de la brecha tecnológica, se permiten las propuestas a través de “visitas de recepción” en las que personal gubernamental recoge presencialmente material videográfico con las propuestas. Esto se realiza en sitios de entrega de bienes y servicios orientados a la atención de población vulnerable y desconectada de los servicios digitales que permiten al resto de la población participar. En 2019, el 49% de las propuestas se obtuvieron por este conducto.

Este ejercicio también promueve la rendición de cuentas a través de la creación de una página web (Mybudget.go.kr, n.d.) en la que se da a conocer la información relevante sobre el proceso, así como todos los proyectos y las razones de selección o desecho de cada uno.

¹⁰ La utilización de la selección aleatoria de las personas que participan en cuerpos deliberativos ya también se esboza como una tendencia de vanguardia para alcanzar democracias verdaderamente participativas y con participación de distintos grupos sociales (Heller, 2020; Lakin, 2020).

La creación de **sitios centralizados para conocer todas las propuestas emitidas por los participantes, así como las razones para que se tomen en cuenta o se rechacen**, es una buena práctica tanto en materia de rendición de cuentas, como en el fortalecimiento del principio de apertura, que también ha sido implementada por otros países como Gran Bretaña (GOV.UK, n.d.).

En Chile no es posible conocer, a través de una entrada única, la totalidad de las propuestas realizadas a través de los mecanismos estándar o adicionales que existan, ni la respuesta gubernamental.

Cabe destacar que estos proyectos siguen la misma temporalidad y calendario que el resto de la propuesta del Ejecutivo (www.mybudget.go.kr, n.d.), por lo que se considera que también cumple con el principio de oportunidad.

Si bien este caso se relaciona con insumos para el proyecto de presupuesto, las siguientes características pueden aplicarse a mecanismos durante otras etapas del ciclo presupuestario, particularmente, en la implementación:

- Utilización de una consulta mixta, no exclusivamente en línea,
- Incorporación de mecanismos específicos para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, considerando tanto la diversidad de sus aportes (visitas) como la importancia de su participación en los procesos deliberativos (Comité),
- El alcance y objetivos de la participación son conocidos con anterioridad, incluyendo los calendarios y cómo estos se alinean con el proceso presupuestario integral,
- Publicación conforme al presupuesto integral, en formatos homologados y con datos abiertos.

Descripción	El público en general propone políticas y el Comité conformado por ciudadanía y acompañado por personas servidoras públicas y profesionistas expertas, delibera sobre el mérito y la conveniencia de las iniciativas para ser incluidos en el proyecto de presupuesto.
Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de dos mecanismos: inclusión de la ciudadanía en la propuesta de proyectos, y en la selección y monitoreo. • Incorporación de mecanismos aleatorios para elegir a quienes participan. • Focalización en inclusión poblaciones vulnerables.
Instancia	Ministerio de Estrategia y Finanzas.

Objetivo ¿Por qué?	Incorporar proyectos de gasto público que reflejen directamente las preferencias de las personas en el presupuesto nacional.
Mecanismo de participación ¿Qué?	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta pública en línea. • Visitas presenciales para la recopilación de insumos en video. • Comité de selección y monitoreo. • Acompañamiento técnico.
Audiencias involucradas ¿Quién?	Público objetivo de las obras, poblaciones vulnerables (beneficiarios de programas sociales).
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar, consultar, involucrar y empoderar.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Se trata de la práctica más completa tanto en el grado de involucramiento, las etapas del ciclo presupuestario incluidas y la voluntad expresa de incluir a poblaciones desfavorecidas. ⇒ Puede implementarse en el corto plazo en Chile dado que se cuenta con las figuras de los mecanismos estándar de consulta ciudadana y los COSOC, para fortalecer su impacto. ⇒ Puede retomarse esta práctica para una implementación efectiva del mecanismo de “información relevante” mismo que en este momento no aporta las bases para una participación activa en el contexto Chileno.

Reconfiguración de políticas sectoriales existentes para la configuración del presupuesto

Canadá, Consultas temáticas previas al proyecto de presupuesto

El Ministerio de Finanzas, en conjunto con el Comité de Finanzas de la Cámara de los Comunes del Poder Legislativo, coordinan la implementación de las Consultas previas al proyecto de presupuesto (prebudgetarire) con el **objetivo** de que las personas proporcionen aportes y, a veces, dialoguen con el Ministro de Finanzas y su equipo, sobre una temática específica. Los **mecanismos** utilizados van desde las encuestas y chats en línea a través del sitio <https://budget.gc.ca/2020/prebudget-prebudgetaire/index-en.html>; utilización de redes sociales (hashtags y conferencias en vivo) a consultas en persona (International Budget Partnership, 2020b; y Department of Finance, 2017).

Sobresale que no se concentra específicamente en un apartado del presupuesto, sino que se seleccionan políticas públicas para la discusión, y se fomenta que las personas participantes externen sus opiniones acerca de otras problemáticas de su interés. Por ejemplo, en 2020 se enfocó en las prioridades establecidas en el discurso de la Corona relativo a fortalecer a la clase media y hacer crecer la economía, luchar y prepararse para el cambio climático y proteger el medio ambiente; mantener a los canadienses seguros y saludables, y continuar el trabajo hacia la reconciliación con los pueblos indígenas (Department of Finance, 2020).

Respecto al **nivel de impacto**, en 2015 las 20 mesas de trabajo con el ministro y el secretario del Parlamento duraron 11 días y se realizaron en 14 ciudades, contando con la participación de más de 1.500 personas. En 2016 se recibieron 32.826 respuestas a las encuestas en línea, 252 propuestas en foros digitales y 930.351 interacciones en redes sociales (Department of Finance, 2016 y 2017).

En este caso, resalta la necesidad de implementar un mecanismo práctico para que las personas conozcan el por qué, para qué y cómo se usaron sus aportes, dado que de momento solo se publica un resumen de los mecanismos y sus resultados, pero no es clara la vinculación con adecuaciones presupuestarias. Lo anterior, para lograr un cumplimiento cabal de los **principios** de apertura, respeto a la autodeterminación, proporcionalidad y reciprocidad.

Descripción	La ciudadanía es invitada a emitir su opinión sobre políticas específicas definidas por el gobierno a través de una amplia gama de mecanismos, desde la discusión con el Ministro de Finanzas y su equipo, hasta encuestas en línea.
Relevancia	Se utilizan temáticas específicas predefinidas para la consulta, así como variedad de mecanismos de recopilación.
Instancia	Departamento de Finanzas y Comité de Finanzas del Parlamento.
Objetivo ¿Por qué?	Ampliar la diversidad y el alcance de las perspectivas para la toma de decisiones, con la opinión del público convocado sobre temas específicos.
Mecanismo de participación ¿Qué?	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogos con el Ministro de Finanzas, su equipo y miembros del parlamento. • Encuestas en líneas. • Chats en línea. • Audiencias presenciales.

Audiencias involucradas ¿Quién?	Sectoros interesados en la política definida.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Consultar.
Observaciones	<p>⇒ Si bien es un caso destacado por la variedad de mecanismos, carece de vinculación entre el vehículo y el impacto o grado de involucramiento deseado.</p> <p>⇒ Chile podría utilizar su variedad de mecanismos para fortalecer los procesos de consulta, además de evitar la notable desvinculación entre objetivos, mecanismos y audiencias, para procurar, desde el diseño del piloto de participación, la alineación y proporcionalidad entre el mecanismo, sus objetivos y audiencias deseadas.</p> <p>⇒ El MH podría implementar consultas temáticas sectoriales, por ejemplo, en materia del gasto en salud, considerando la figura de consulta a petición de parte.</p>

Ajustes a indicadores de monitoreo de resultados de programas presupuestarios
México, Consulta sobre Indicadores del Desempeño de los Programas Presupuestarios

Otra práctica digna de consideración la constituye el **mecanismo** para incorporar participación ciudadana en la selección y diseño de indicadores específicos para el seguimiento presupuestario. En **México**, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó una consulta a través de su Portal de Transparencia Presupuestaria (www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) con el **objetivo** de mejorar los indicadores que componen las Matrices de Marco Lógico (MML) de los Programas Presupuestarios, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)¹¹.

Dicha consulta fue realizada de manera electrónica y, a pesar de ser abierta, se enfocó en un **público** de personas expertas e interesadas en políticas públicas. Al igual que en el caso canadiense, se utilizó un formato prediseñado en línea para la recepción de opiniones, lo que facilitó la recopilación y orientación de cada una de las sugerencias a una respuesta concreta. Adicionalmente, este formato ofreció la información de contexto sobre las MML,

¹¹ Puede revisarse el instrumento de consulta, donde se establece puntualmente el objetivo de la misma, en la siguiente liga electrónica: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Consulta_indicadores

el SED y los indicadores, previo a la emisión de la opinión, e instaba a compartir la experiencia en redes sociales al terminar el proceso individual para fomentar el alcance de la iniciativa.

Como resultado, se contó con un **nivel de impacto** que derivó en la realización de ajustes a 40 indicadores del desempeño (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016). Los indicadores para el monitoreo sujetos a consulta cubrían la totalidad del gasto programable, el cual, en el año en que ocurrió este ejercicio constituyó el 77.9% del total del presupuesto ejercido. Con lo anterior, se reflejan los **principios** de accesibilidad y apertura durante las etapas de implementación y rendición de cuentas.

Descripción	La ciudadanía fue convocada a brindar su opinión acerca de los indicadores para resultados de los Programas Presupuestarios a través de una encuesta en línea, que a su vez informaba sobre el contexto del Presupuesto Basado en Resultados y la Metodología del Marco Lógico a la que obedece la trascendencia de dichos indicadores.
Relevancia	Incorporación de la participación ciudadana en los indicadores para planear y medir el cumplimiento de los objetivos del presupuesto a nivel federal.
Instancia	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Objetivo ¿Por qué?	Mejorar los indicadores de la MML de los Programas Presupuestarios.
Mecanismo de participación ¿Qué?	Consulta en línea.
Audiencias involucradas ¿Quién?	Ciudadanía especializada y público en general.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar y consultar.
Observaciones	<p>⇒ Involucra la participación en materia de indicadores, mismos que afectan la fase de planeación y monitoreo de las unidades responsables de ejecutar el presupuesto.</p> <p>⇒ Puede ser aplicada directamente a Chile a través del mecanismo de consulta, pero también informa la operación de las Cuentas Públicas Participativas dado que en esta experiencia se explicó el alcance y resultados esperados desde el diseño de la misma, y se dio seguimiento puntual a cada uno de los insumos recibidos.</p>

Monitoreo de la ejecución del gasto

Sierra Leona, Generación de capacidades en los Comités de Supervisión del Presupuesto

Es valioso considerar la experiencia de **Sierra Leona** en la que los Comités de Supervisión del Presupuesto del Distrito utilizan el **mecanismo** de capacitación para el empoderamiento específico sobre el monitoreo ciudadano del gasto público, con el **objetivo** de mejorar su efectividad en la vigilancia del proceso presupuestario, así como en sus labores de comunicación e impacto directo sobre los **principios** de apertura e inclusividad en todas las etapas del ciclo presupuestario (Saidu Bah, 2018).

Estos Comités tienen como mandato legal asegurar la inclusión de las personas en dicho ciclo y promoverla en los procesos de gobernanza y rendición de cuentas, así como ofrecer mentorías que promuevan la existencia y multiplicación de los replicadores de la información, para maximizar el **nivel de impacto** y la sostenibilidad de la iniciativa. En este sentido, si bien existe similitud con los COSOC municipales en Chile o con la iniciativa incipiente del Rally #DatosEnLaCalle, en el primer caso no se enfocan específicamente en el monitoreo del presupuesto público, a pesar de que se trata del tema de mayor interés para sus miembros (Jaque et al., 2020) y en el segundo, no se trata de una iniciativa formal desde el MH y con impactos generalizados y predefinidos.

En este modelo de intervención comunitaria, existe la posibilidad explícita de agregar mecanismos de inclusión adicionales, a través de la organización de audiencias presenciales con las comunidades o los grupos marginados y con la intermediación de organizaciones sociales o autoridades locales que les representen.

Descripción	Se capacita a la ciudadanía que participa en los Comités, específicamente en materia de monitoreo del gasto público, para fomentar su incidencia efectiva.
Relevancia	Utilización de la generación de capacidades para el monitoreo del gasto.
Instancia	Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico.
Objetivo ¿Por qué?	Incrementar la efectividad de programa al incorporar la vigilancia del gasto comunitario.
Mecanismo de participación ¿Qué?	Capacitación comunitaria.

Audiencias involucradas ¿Quién?	Integrantes de los Comités de Supervisión del Presupuesto del Distrito y público en general.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar e involucrar.
Observaciones	<p>⇒ La orientación y establecimiento de los objetivos específicos de la capacitación, en línea con la participación para resultados y apropiada bajo el marco normativo chileno existente.</p> <p>⇒ Manifiesta un mecanismo formal de integración del monitoreo social de los proyectos de obra pública, mismo que podría ser implementado por los COSOC municipales o para instaurar formalmente una iniciativa que haga permanente y sostenible el ejercicio del Rally #DatosEnLaCalle.</p>

4. Nota Adicional: la participación pública en el ejercicio de recursos extraordinarios por la pandemia

Las respuestas fiscales y presupuestarias para responder a la pandemia global resultado del COVID-19, así como las iniciativas orientadas a reducir su impacto negativo en el crecimiento económico, abarcan un conjunto de medidas de dimensiones sin precedentes. Todos los países del mundo han puesto en marcha, en tiempo récord, importantes paquetes de apoyo económico, que han cuestionado los enfoques tradicionalmente utilizados para garantizar la transparencia fiscal, la responsabilidad pública y la legitimidad democrática.

La importancia de estos elementos de control sigue siendo primordial. Se trata de recursos públicos con una enorme carga para los contribuyentes de hoy y para las generaciones futuras. Los costos de políticas equivocadas o aplicadas incorrectamente, con posible despilfarro y corrupción, pueden ser enormes, con repercusiones fatales, y con aumento de los niveles de pobreza y desigualdad, y el consiguiente aumento de la marginación y polarización social.

La transparencia presupuestaria y los mecanismos eficaces de control son fundamentales en el ejercicio de los recursos de emergencia, lo cual implica, entre otras consideraciones, **evitar la asignación de recursos públicos en forma extrapresupuestaria**, o asignar y ejecutar recursos en procesos que no incluyan mecanismos de reporte y de verificación. Al mismo tiempo, la participación pública es indispensable para la mejor aplicación de las políticas y el mejor uso de los recursos públicos.

El papel que han venido desempeñando las organizaciones de la sociedad civil y la participación pública en la contribución y el apoyo a las respuestas de política de emergencia está bien documentado (Guerrero, 2020). A pesar de la incertidumbre sobre la efectividad de las respuestas que atienden a la evolución constante de la pandemia, se ha evidenciado que **la participación pública y el compromiso cívico han impulsado correcciones oportunas y desenlaces positivos.**

En Sudáfrica, el Tesoro Nacional ha creado una dirección de correo electrónico donde la población puede enviar sugerencias sobre la mejor manera de asignar recursos y apoyar programas en el marco del COVID-19 (National Treasury, 2020). Esto se agrega a otros esfuerzos para asegurar la interacción con el público sobre el virus, por ejemplo, el IBP proporciona datos a los residentes de los asentamientos informales de los principales centros metropolitanos para que ofrezcan información, en tiempo real, sobre los servicios gubernamentales durante la pandemia (International Budget Partnership, 2020e). Esa información ha permitido a los funcionarios gubernamentales comprender las necesidades de la comunidad y evaluar la calidad de los servicios prestados. También favorece que las comunidades ejerzan su derecho a la rendición de cuentas. Ejemplos similares se encuentran en Senegal (Bailey, 2020) y en Nigeria (Lakin and Herrera, 2020).

Por otro lado, en Georgia, el plan económico anticrisis presenta información en línea con claridad de objetivos de beneficiarios y montos por medida o actividad específica (Government of Georgia, 2020), y cuenta con el acompañamiento del mecanismo de monitoreo ciudadano digital impulsado por la Auditoría del Presupuesto del Estado (GIFT, n.d.).

En Francia, más de 60 miembros del Parlamento han lanzado una plataforma para recoger las aportaciones de la ciudadanía en relación con el mundo posterior a la pandemia ocasionada por el COVID-19, con el fin de establecer el programa de reformas (lejourdapres.parlement-ouvert.fr, 2020). Al centrarse en algunos de los cambios a largo plazo introducidos por la pandemia, la consulta pública aborda temas como los sistemas de salud pública; los desafíos laborales, incluyendo: los ingresos universales, el trabajo a domicilio, el consumo, la educación, la democracia, y el mundo digital. Todo lo anterior llevará a debates sobre las reformas de mediano y largo plazo.

En esta pandemia, como en otras ocasiones, las autoridades pueden ser desatentas o indiferentes al atender las necesidades de las comunidades vulnerables. La participación pública llama su atención a estos problemas y presiona para que se adopten políticas más equitativas.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad de investigar, informar y movilizar a las personas y a las comunidades para exigir rendición de cuentas de los dirigentes en la protección de las necesidades básicas, incluida la salud pública.

En el caso de COVID-19, la participación pública ha motivado a algunos gobiernos a adoptar medidas más enérgicas y a responder mejor. Ha demostrado claramente la necesidad de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública, así como aquella de mantener la asignación y el ejercicio del gasto en el marco de adecuaciones o adiciones presupuestarias.

5. Implicaciones y recomendaciones para la participación en el ciclo presupuestario en Chile

Dado el marco normativo existente, podría incorporarse cualquiera de las prácticas mencionadas sin que represente una reforma legal, lo cual significa una gran oportunidad para la implementación de pilotos en el futuro cercano. Chile cuenta con experiencia y capacidades para la implementación de prácticas de participación pública derivado de los mecanismos estándar señalados en su Ley 20500, los cuales ya contemplan varios de los Principios impulsados por la GIFT. Esto es relevante porque existe una menor curva de aprendizaje en comparación con países cuyo Poder Ejecutivo nacional no cuenta con dicho mandato y habilidades adquiridas en el reto de incorporar a la ciudadanía en las políticas públicas.

A continuación se propone definir los pasos a seguir para diseñar la intervención para una incidencia efectiva en el ciclo presupuestario. El éxito de cualquier iniciativa de participación pública depende en gran medida de cuán minuciosa y cuidadosamente se planifique. En primer lugar, retomemos los puntos discutidos con relación a su justificación (¿por qué?) y sus objetivos (¿para qué?), los actores involucrados (¿quiénes? audiencia o públicos), su pertinencia y oportunidad (¿cuándo?), y la forma de puesta en práctica (¿cómo?, con el de grado involucramiento).

Entender porqué y para qué

La participación debe impulsarse por un propósito compartido, con la naturaleza y el alcance de la tarea de participación claramente definidos. Es decir, antes de comenzar, debe ubicarse una circunstancia a mejorar relacionada con el diseño, la integración, los procesos o la ejecución del presupuesto y la gestión de las finanzas públicas, en el que la participación pública constituirá un insumo útil para mejorarles. Al pensar en el objetivo o el propósito buscado, las preguntas esenciales son:

- ¿Existe algún problema que pueda resolverse o atenuarse mediante la participación pública?
- ¿Hay espacio para la influencia pública sobre la decisión?
- ¿Cómo se utilizarán las aportaciones de la ciudadanía?
- ¿Existen restricciones en torno a la decisión que limiten el margen de involucramiento del público?
- ¿Qué características tendrán las decisiones o los procesos exitosos con respecto a la participación?

La participación puede instrumentarse como un recurso para la resolución de problemas del gasto público, en donde su impacto puede resultar pertinente o indicado para abordarlos.

Ello obliga a definir los objetivos de la participación, su alcance y expectativas, las modalidades y reglas, y las formas de diálogo, retroalimentación y respuesta.

¿Quién participa?

Se determinarán las partes interesadas y el público pertinente para el propósito y el contexto del asunto a resolver. Para determinar al público participante, las preguntas guía pueden ser las siguientes:

- ¿A quiénes afectará la decisión?
- ¿Cómo se puede incorporar a los grupos tradicionalmente excluidos?
- ¿Hay grupos de interés que podrían socavar la decisión?
- ¿Quién quiere y quién puede participar efectivamente?

¿Cuándo?

Se determinará el momento en el que el mecanismo obtiene los máximos resultados: ¿En qué etapa del proceso de adopción de decisiones (o del proceso normativo) es factible y deseable la participación? Es indispensable identificar los puntos de entrada en el calendario del ciclo presupuestario (caso Corea del Sur), o crear mecanismos ágiles de participación en tiempos de emergencia, cuando la incidencia de la participación es clave para sortear la crisis (tal y como ha sido con Covid-19).

¿Cómo?

Una vez establecidas las metas y objetivos de la participación, se seleccionan y adaptan las herramientas para involucrar a las personas que mejor cumplan los objetivos establecidos, considerando, al menos, dos aspectos: en principio, decidir el grado de involucramiento del público objetivo (dentro del espectro de participación pública); y, en segundo, la selección del mecanismo de participación. Los principios de la GIFT aportan una guía práctica de las consideraciones indispensables para esta etapa. Para el caso de Chile, entre **los objetivos posibles para la participación pública se sugiere considerar:**

- Enriquecer la planeación del presupuesto al incorporar los insumos del público participante en objetivos de gasto de mediano y largo plazo (bienestar) que reflejen las prioridades e intereses de la gente (en la tendencia del caso de Nueva Zelanda o en sectores específicos como el caso de Canadá).
- Enriquecer los indicadores de gasto y su monitoreo, al incorporar los insumos del público participante en áreas relacionadas con el desarrollo: salud, educación, empleo, etc., como en el caso de México).
- Introducir propuestas para la reasignación del gasto y la creación de programas en áreas directamente relacionadas con servicios públicos (caso de Corea del Sur).
- Monitorear la obra pública de manera descentralizada con el aprovechamiento de los insumos obtenidos de la vigilancia activa de los COSOC o mecanismos de observación ciudadana en las calles, utilizando generación de capacidades estratégicas (experiencia de Sierra Leona).
- Mejorar la rendición de cuentas, a través de:

- La incorporación y publicación de indicadores de política pública, audiencias y resultados específicos, por mecanismo de participación implementado por el MH.
- La creación de un sitio centralizado donde se de a conocer, de manera integrada y comparativa, todas las propuestas específicas al ciclo presupuestario así como las razones para su incorporación o rechazo.
 - Esto debe vincular, al menos, cómo se utilizan los insumos recibidos a través del Portal de Satisfacción de Servicios Públicos con los que cuenta el MH, para mejorar la calidad del gasto. Sería deseable que también se recogiera y utilizara información recabada por la División de Organizaciones Sociales (DOS) respecto de los resultados o insumos recopilados a través de los COSOC, las Cuentas Públicas Participativas y las consultas en el resto de los órganos de gobierno, cuando sean pertinentes al ciclo presupuestario.

Una vez definidos los objetivos buscados con la participación pública, será necesario identificar los públicos o audiencias objetivos, así como el grado de involucramiento deseado. **En términos de audiencias o poblaciones objetivos, se recomienda incorporar a públicos más amplios a través de tres mecanismos:**

- La selección aleatoria de personas para el planteamiento de opciones y selección de las mismas, por ejemplo, en el sector salud, a través de un mecanismo dual como el de Corea del Sur, que incorpore recepción abierta de propuestas, y un Comité de revisión y selección de las mismas,
- La búsqueda y selección específica de personas beneficiarias en situación de vulnerabilidad a través de la infraestructura que ya poseen programas sociales que ya se enfocan en estas poblaciones (ejemplo de Corea del Sur),
- La organización de audiencias presenciales con las comunidades o grupos marginados y con la intermediación de organizaciones sociales o autoridades locales que las representen, que hayan trabajado con ellos o les generen la suficiente confianza (caso Sierra Leona).

Por otro lado, además de contar con las definiciones anteriores, pueden considerarse **recomendaciones específicas a la operación actual de los mecanismos de participación que podrían acelerar la mayor incidencia del público en el ciclo presupuestario.** Esta

iniciativa daría al MH, como la autoridad nacional en materia presupuestaria, un papel central en la práctica y regulación del proceso.

- El nuevo COSOC del MH podría incorporar como uno de sus objetivos, obtener claridad sobre cómo los usuarios recibirán información presupuestaria, los contenidos de su interés y los formatos que mejor se ajustan a sus necesidades, e igualmente establecer un diálogo sobre la incidencia en la planeación e implementación presupuestaria en ciertas áreas en dónde la autoridad presupuestaria tiene clara influencia¹².
- Con respecto a la participación en el proceso presupuestario de los ministerios especializados y las entidades sectoriales, se recomienda que el MH genere lineamientos específicos para que cada COSOC ministerial/sectorial sea convocado con regularidad y se obligue a la asistencia a las sesiones por parte de representantes institucionales del Ministro(a) o titular de la entidad. También se recomienda, así como que se obligue a la respuesta formal y sustentada de las perspectivas manifestadas en el seno de dichas sesiones, a la definición de objetivos y metas claras para su implementación.
- La División de Control de Gestión del MH, en conjunto con la DOS, debe establecer los Términos de Referencia para que los otros ministerios ejecutores del gasto orienten consultas sobre el presupuesto sectorial. El MH cumplirá con su función de generar normativa específica para la planeación y el ejercicio presupuestarios, proponiendo el mandato de incorporación de la participación pública en el ciclo presupuestario desde el ámbito sectorial, con lineamientos claros y homogéneos. Esto se haría estableciendo como meta específica la creación de indicadores de resultados en términos de política pública, y la identificación de las adecuaciones presupuestarias derivadas de estos procesos.
- Como consecuencia, el MH incorporará en el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto 2021-2023 un compromiso específico relativo a la presentación pública y seguimiento de los procesos mencionados en el punto anterior.

El objetivo de esta sección es la institucionalización de la discusión inicial sobre las opciones que brindan los ejemplos internacionales para Chile de la que el equipo GIFT se honrará en formar parte para coadyuvar a los objetivos nacionales de desarrollo.

¹² Sobre formas eficaces de escuchar a los usuarios de información presupuestaria, la GIFT ha trabajado un tutorial ([escrito](#) y [video](#)).

Sección 2. Medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios de servicios públicos

1. Introducción

Una vez revisados diversos ejemplos de participación pública y presentado un marco para el diseño de un mecanismo de participación que pudiera alimentar la discusión en Chile, esta sección se enfocará en atender la pregunta: ¿cómo medir los resultados del gasto desde la óptica de las personas usuarias y beneficiarias de servicios y recursos públicos? Esta interrogante es central para la Gestión de las Finanzas Públicas en su búsqueda de mejora de la calidad de los bienes y servicios entregados.

¿Por qué es importante? La incorporación de la experiencia del público y sus distintas visiones sobre a dónde debe dirigirse la acción gubernamental y cómo medir el impacto, parte, por un lado, del hecho de que una de las fuentes de ingresos de los gobiernos es la recaudación de impuestos: los gobernados esperan una contraprestación en la provisión de bienes y servicios públicos adecuados al pago de sus aportes y cuotas. Por otro lado, de que dicha perspectiva puede proveer tanto de un conocimiento más completo y específico, como de soluciones innovadoras, y de un mayor y más sostenible apoyo de las personas involucradas a la implementación de las políticas públicas a través del ciclo presupuestario. Lo anterior, tiene el potencial de incrementar la eficiencia en la asignación y el ejercicio del gasto (Guerrero, 2018).

Asimismo, y basado en la evidencia, es un criterio reconocido por distintos organismos internacionales como la OCDE, que una gobernanza inclusiva, que toma en cuenta las perspectivas sociales como insumo estratégico de política pública, es indispensable para un desarrollo inclusivo y sostenible (OECD, 2020).

Esta segunda sección abordará mecanismos de integración de la perspectiva ciudadana en la creación de indicadores del gasto público, con el objetivo de presentar recomendaciones aplicables al caso chileno. Inicialmente, se considerarán, a manera de guía conceptual, algunos de los retos inherentes a este esfuerzo. Después se enumerarán, como preámbulo los instrumentos con los que cuenta Chile; finalmente se proveerá de orientación puntual para que la CGP pueda, en el corto plazo, traducir los aprendizajes alcanzados en otras latitudes, a la realidad nacional chilena.

2. Elementos conceptuales

Nuestro marco conceptual parte de las siguientes consideraciones para establecer la base de la presentación de las experiencias chilenas, internacionales y las recomendaciones finales:

1. La importancia de la incorporación de la óptica social es un elemento reconocido en la literatura, y por organismos internacionales como no solo una tendencia, si no como una meta hacia instituciones más sostenibles.
2. La relación del insumo de los usuarios con el ciclo presupuestario es a través de la vinculación de los procesos de planeación estratégica para diseñar y dar seguimiento a objetivos de largo plazo, mediante la “cadena de resultados” (que se explicará más adelante) y la trazabilidad entre dichos objetivos y la presupuestación basada en resultados, que incluye la consulta para la formulación de indicadores de desempeño.
3. Existen desafíos comunes, sobre el alcance, formato de acercamiento, impacto y medición del progreso de estos ejercicios, para los que existen elementos conceptuales que han resultado útiles en la experiencia comparada, aunque no haya respuestas unívocas y se trate de una discusión siempre viva entre ejecutores, especialistas y académicos.

A continuación, se hace referencia a la literatura sugerida para cada punto, con el objetivo de sentar una base de conocimiento común para cimentar la lectura de los siguientes apartados.

2.1 ¿Por qué es importante incorporar la perspectiva usuaria?

Una de las preocupaciones que motiva nuestro análisis es la creciente queja de los distintos sectores sociales, a través de diversos canales —desde expresiones generales de inconformidad, hasta manifestaciones públicas, medios periodísticos y redes sociales— según la cual el gasto público no refleja las prioridades ni las preferencias de las personas que lo sufragan. Lo anterior ha sido abordado por la literatura sobre finanzas públicas y calidad del gasto público por años, señalando, entre otras formas de avanzar, la mejor asignación e incorporación de la óptica de las personas usuarias y beneficiarias de los bienes y servicios del Estado como personas interesadas -*stakeholders*- (Allen, 2013).

Esto, sumado a la aplastante inercia del gasto público, y a la evidencia de que su ejercicio presenta desviaciones, redundancias, ineficiencias y potenciales focos de corrupción.

Debido a lo anterior, el gasto no siempre tiene el impacto deseado sobre el desarrollo y las desigualdades, lo cual redundando y exhibe la baja capacidad de reacción de los gobiernos para atender oportuna y suficientemente las necesidades sociales (Banco Interamericano de Desarrollo -BID, 2018).

Es indispensable contar con la voluntad política y una visión de Estado que se proponga que los resultados de la aplicación del gasto público tomen en cuenta las preferencias de las personas afectadas en la definición de objetivos, a pesar de que esto reste potestad a la autoridad gubernamental respecto del establecimiento de prioridades. Así, **los objetivos serán relevantes conforme se alineen con dichas preferencias, motivando una gestión pública más sostenible.**

Los países miembros de la ONU reconocen la necesidad de sociedades más incluyentes como una meta del más alto nivel a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para un Desarrollo Sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.* De manera más específica, la meta 16.7 establece: *Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.* Este objetivo de la Agenda 2030, y su dimensión institucional hacia la inclusión en la toma de decisiones, además de guiar la perspectiva con la que los gobiernos abordan una gobernanza sostenible, tiene un valor instrumental en el ciclo presupuestario: el fortalecimiento de las instituciones y la mejora de la gestión de las finanzas públicas (Rivero del Paso and Narváez, 2019).

2.2 ¿Cómo se relaciona con el ciclo presupuestario?

La ONU ha señalado la gran dificultad en la alineación entre los objetivos estratégicos y los incentivos de gasto de corto plazo, por lo que propone como herramienta analítica los marcos nacionales de financiamiento integrado (*integrated national financing frameworks*), en los que la estrategia de desarrollo sostenible (objetivos estratégicos) son el *qué*, dichos marcos trazan el *cómo* (United Nations Inter-agency Task Force on Financing for Development, 2019). En este contexto, se identifica la inherente vinculación entre objetivos estratégicos, preferencias sociales y gestión de las finanzas públicas: los objetivos estratégicos de un gobierno serán relevantes en tanto se alineen con las prioridades de las personas por lo que conocer dichas prioridades, se vuelve fundamental y este documento

revisará algunos mecanismos utilizados por distintos países. Para lograr dichas metas, será indispensable que cuenten con un financiamiento claramente localizable, así como con la estructura para su monitoreo social.

En el mismo sentido, **el seguimiento de las prioridades y preferencias de las personas beneficiarias en el contexto de la asignación, ejercicio y control del gasto, es importante desde el punto de vista del Presupuesto Basado en Resultados, que orienta el ciclo presupuestario hacia el cumplimiento medible de objetivos de la política pública, en contraposición del cumplimiento de planes operativos o metas de gestión gubernamental.** Bajo este paradigma, la alineación entre los objetivos de largo plazo de un gobierno (planeación nacional), que se decanta en la planeación sectorial, y posteriormente, en el diseño y planeación programática, llegando hasta la ejecución presupuestaria (gráfico 1) tendría que ser clara e identificable. **Los presupuestos deberían incluir clasificaciones que permitan rastrear objetivos y resultados particulares de acciones y políticas gubernamentales para evaluar el progreso en la obtención de metas** (Rivero del Paso and Narváez, 2019), aunque no siempre sea el caso.

Gráfico 1. Vinculación de la planeación nacional con el ciclo presupuestario.

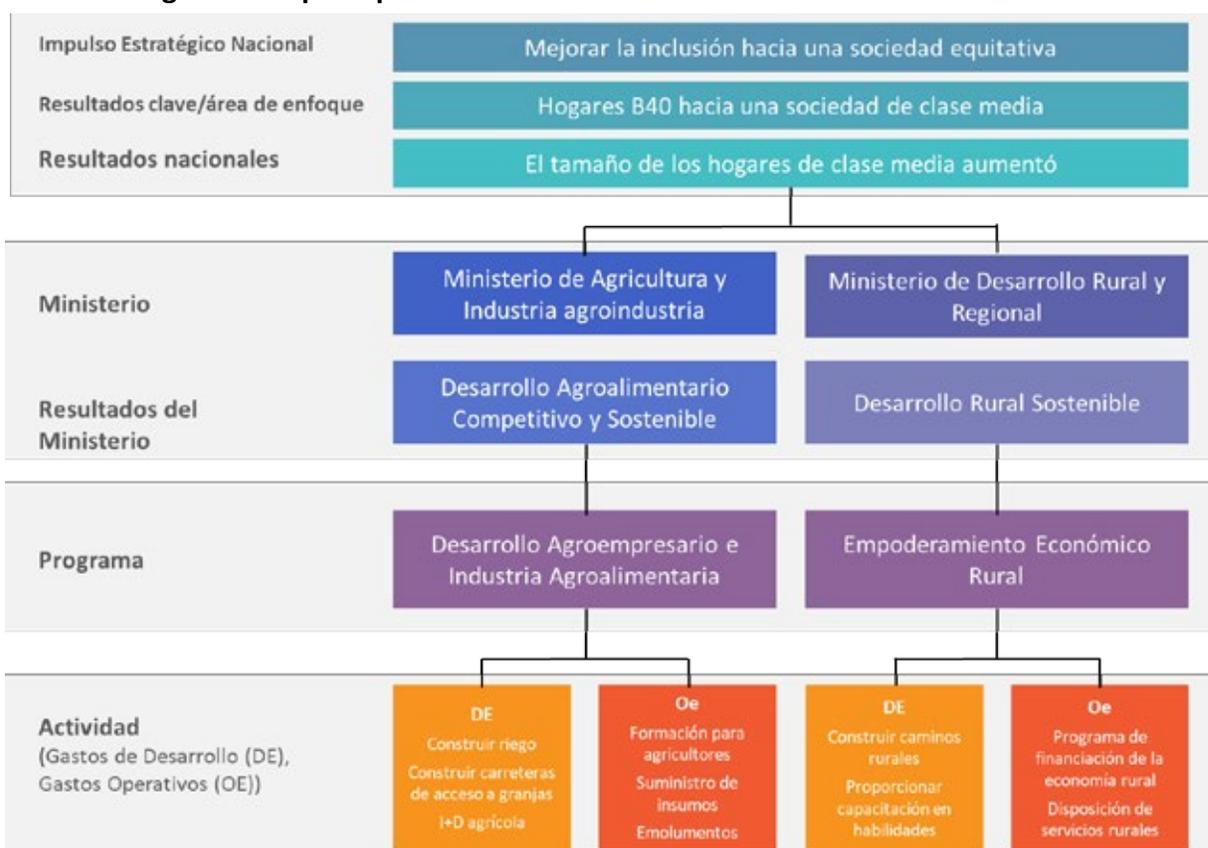


Fuente: Rivero del Paso y Narváez, 2019.

El esquema anterior presenta la vinculación de las políticas con el financiamiento que puede verse ilustrado en el caso de la integración de la planeación hasta la operación, como ocurre en Malasia, por citar un ejemplo. En él, como muestra el Gráfico 2, es posible identificar cómo se decanta el marco estratégico nacional a resultados clave y nacionales, para después implementarse a través de ministerios, sus resultados y programas específicos, que a su vez cuentan con actividades asociadas; todo ello, en una alineación vertical desde los

objetivos estratégicos de más alto nivel, hasta los gastos operativos y de desarrollo. Así, el caso malayo destaca por la consistencia de su visión “en cascada”, cuya visión de largo plazo a 2040 y revisiones intermedias, le permite contar con la flexibilidad para recalibrar en el camino (PNUD, 2017; World Bank, 2017). Esta planificación integrada, nace del reconocimiento de que la entrega para resultados depende de la capacidad de implementación del Estado. Si bien no cabe duda de que es necesario plantear políticas adecuadas para lograr resultados de desarrollo, también se reconoce cada vez más, que no es suficiente: es necesario también poder aplicarlas eficazmente.

Gráfico 2. Ejemplo de un marco de planificación integrado, desde la planificación nacional hasta las asignaciones presupuestarias: caso de Malasia.



Fuente: Banco Mundial 2018, tomado de Rivero del Paso and Narváez, 2019.

Otro elemento analítico para considerar desde la óptica de las personas usuarias en el diseño de objetivos y su medición, es el marco teórico de la política pública basada en evidencia. En este sentido, el presente documento suscribe que la utilización estratégica, significativa y dirigida de la información sobre la experiencia de las personas, y las mediciones del desempeño que puedan derivarse de ella, coadyuva en la reducción de la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos (OCDE, 2020a).

Aunado a ello, vale la pena especificar ¿por qué es importante el aporte público en la medición del desempeño en particular? En las últimas décadas ha crecido el reconocimiento de que público tiene información que el gobierno necesita, sobre cómo están funcionando los servicios y cómo se perciben. **Las oficinas gubernamentales no observarán jamás toda la realidad, por lo que hay mucho que ganar de la retroalimentación de la ciudadanía.** Cabe destacar que uno de los principios del presupuesto basado en resultados consiste en que el gobierno rinda cuentas por las medidas que utiliza para cuantificar el avance en la concreción de las metas, ya sean indicadores o evaluaciones externas. No obstante, los usuarios podrán contribuir a generar responsabilidad y rendición de cuentas de sus autoridades gubernamentales si sienten apropiación de los indicadores utilizados. Desde esta perspectiva, la vía de comunicación entre autoridades y usuarios debe tener dos sentidos: hacia arriba, para captar la preferencia social, y hacia abajo, para informar al público objetivo la intención, objetivos y mecanismos de la acción gubernamental. De otra forma, la “cadena de resultados” se rompe sin la co-creación de las personas usuarias. Así, la incorporación del público no es solamente para obtener insumos, sino para explicarle los vínculos entre el gasto y los productos que se esperan. Las métricas del desempeño deben iluminar la cadena de resultados adecuadamente, pues de otra forma el sistema de rendición de cuentas también fallará en uno de sus elementos centrales, que supone la apropiación social de la acción pública y la participación informada de los interesados, con claridad en los roles de las autoridades a cargo de la provisión de servicios. (Lakin, 2019).

2.3 ¿Cuáles son los desafíos?

De lo anterior se infiere que operacionalizar las preferencias sociales en la creación, diseño o ajustes de objetivos estratégicos y sus indicadores o referencias medibles de avance, es una estrategia compleja para el ejercicio presupuestario. No obstante, **no existen dimensiones establecidas para abordar esta oportunidad, como lo son los principios de las GIFT para la participación en lo general, por lo que es indispensable explicitar las preguntas guía para distinguir los desafíos de esta empresa**, mismos que se explorarán más adelante a través de las experiencias internacionales:

1. ¿Cuáles son los objetivos del gasto público en los que debería centrarse este esfuerzo? ¿tiene sentido que sea un ejercicio global o debiera concentrarse por sector (salud, social, económico, infraestructura, etc.)?

Eficiencia operativa y eficiencia asignativa

Para distinguir las dimensiones en las que la integración de la óptica de relevancia social puede contribuir a la mejora de la gestión de las finanzas públicas, es de utilidad recordar los conceptos de eficiencia operativa y asignativa. De acuerdo con el informe “Mejor Gasto para Mejores Vidas” del BID:

“El gasto inteligente requiere eficiencia operativa, la cual se refiere a la provisión de servicios públicos a un costo y calidad razonables; la pregunta pertinente es si el gasto logra las mejores condiciones de calidad-precio. Por otro lado, la eficiencia asignativa tiene que ver con la consonancia de las asignaciones presupuestarias con prioridades estratégicas: ¿se están destinando recursos presupuestarios a programas y actividades que promueven las prioridades estratégicas del país? Dicho de manera sencilla ¿el gobierno está gastando dinero en las “asignaciones correctas (...)?” (BID, 2018).

Así, este documento sostiene que la incorporación de las opiniones y experiencias de las personas mejoran la eficiencia operativa, mientras que aquella de sus prioridades incrementa la asignativa.

2. ¿Cómo medir lo que a la gente le importa? ¿Qué formatos podrían resultar eficaces y creíbles para entender lo que las personas priorizan?

Para que la gestión de las finanzas públicas se desarrolle considerando las perspectivas de la sociedad, es necesario identificar formas confiables y asertivas de consultar sus prioridades, opiniones y preferencias respecto de los bienes y servicios públicos. Algunos mecanismos que podemos mencionar (algunos referidos en la sección 1), donde se aborda el nivel de involucramiento social de cada uno y su potencial deliberativo, son:

- Consulta pública abierta y anónima (en línea o a través de la recepción de insumos vía postal o presencial),
- Asambleas aleatorias o minipúblicos,
- Consulta anónima a personas beneficiarias (información sobre la satisfacción con los servicios recibidos),
- Grupos de enfoque con públicos representativos,
- Mesas temáticas con personas expertas o comunidades afectadas,
- Medios de recopilación de ejercicios de monitoreo social de los bienes y servicios (buzones y otros mecanismos de quejas y sugerencias, testigos y contralores sociales, etc.).

Independientemente de los mecanismos seleccionados, es importante destacar la necesidad de tomar en cuenta principios generales para asegurar la confiabilidad y utilidad de los insumos recibidos como: respetar la cultura y valores de la comunidad, y de las instituciones sociales, considerar la demografía, las diferencias de poder, los diferentes valores e intereses, procurar que todos los intereses sean respetados, y la equidad entre generaciones (Enserink, Witteveen and Lie, 2009).

3. ¿Cómo se utilizarán directamente los insumos que permitan elucidar las preferencias y prioridades de las personas? ¿cómo hacerlo evidente? Es necesario que exista una trazabilidad transparente, medible y oportuna que permita identificar una línea causal desde la recopilación de las opiniones vertidas, hasta los resultados contabilizados a través de, cuando menos, explicitar los cambios instigados por la participación (Enserink, Witteveen and Lie, 2009).

Contra la inercia, diferentes evidencias de reconfiguración o reasignación

Los esfuerzos para incorporar las preferencias sociales como guía de la mejora continua, corren el riesgo de obedecer a la retórica o los discursos, más que a constituirse en una verdadera fuerza contra la inercia en la reconfiguración de los objetivos y las asignaciones presupuestarias.

En este sentido, y para hacer evidente la trazabilidad entre preferencias y cómo se gasta, es importante señalar que existen distintas formas de localizar un antes y un después, principalmente:

- Modificación, inclusión o eliminación de objetivos estratégicos de alto nivel: por ejemplo, a nivel de planeación nacional, sectorial o ministerial,
- Modificación o inclusión de nuevas formas de medir la consecución de metas: inclusión de perspectivas transversales, reconfiguración de la población objetivo, e incorporación de datos participativos como parte del proceso de monitoreo y mejora,
- Inclusión de la perspectiva social como parte de la toma de decisiones en el ciclo presupuestario: por ejemplo, como parte obligatoria para la justificación de ajustes o incrementos presupuestarios o en la presentación de proyectos de presupuesto del Ejecutivo al Legislativo.
- Reconfiguración de la estructura programática: fusiones, resectorizaciones, eliminación y creación de nuevos programas presupuestarios.

4. ¿Cómo se mide el impacto de la incorporación de las preferencias sociales en el resultado final de la política pública o en la mejora de la gestión de las finanzas públicas? Quedan debates conceptuales sobre cómo la incorporación de las preferencias de las personas beneficiarias en los procesos gubernamentales en un área determinada (por ejemplo, planeación nacional o sectorial en salud) produce resultados deseables o esperados (por ejemplo, un mejor acceso a los servicios públicos). Esto se traduce en dificultades para definir el "progreso", de una manera que fuera válida en todos los contextos. Por lo tanto, el progreso sólo puede definirse de manera significativa tomando como referencia las dinámicas políticas e institucionales específicas de cada país (United Nations, 2019).

**Agentes de conocimiento (Knowledge brokers) y evaluaciones enfocadas en el uso
(utilization-focused evaluations)**

La OCDE identifica la necesidad de tomar en consideración la heterogeneidad en voluntad, capacidades, habilidades, y atribuciones al interior de las administraciones, para la captación de la evidencia como elemento accionable en el día a día. Para mitigar esta dinámica, sobresalen dos conceptos clave (OCDE, 2020a):

1. Los **agentes de conocimiento**, que pueden ser desde áreas o incluso ministerios, que lideren la política y la capacitación estratégica. Que deben no sólo comunicar, sino también procurar la interoperabilidad, vinculación, coordinación y amplia difusión (interna y externa) del conocimiento, para convertirlo en inteligencia útil y pública.
2. La **evaluación enfocada en el uso**, que se refiere a analizar que los documentos de política pública que permiten conocer el impacto en la población, tengan una audiencia objetivo clara, y a definir acciones específicas derivadas de su lectura. Deben constituir aportaciones útiles para la ciudadanía en términos de exigencia social. Pero, sobre todo, para quienes trabajan en la administración pública deben ser guías para trasladar las prioridades del público, en mejora.

En las experiencias internacionales que se verán más adelante, estos conceptos son de utilidad como herramientas para la inclusión de la perspectiva de las personas usuarias y beneficiarias. Como se toca en el desafío 4 de implementación, **si bien el "progreso" para estas iniciativas es un concepto elusivo, solo a través de agentes de conocimiento y valoraciones de esta política que se enfoquen en el uso, se logrará una aproximación a su mejora continua.**

No existen respuestas unívocas para estas interrogantes. Sin embargo, la literatura reciente ha señalado la importancia de utilizar estrategias amplias que combinen múltiples instrumentos, en oposición a los mecanismos únicos. Por ejemplo, la ONU señala que cuando se trabaja en responsabilidad social y rendición de cuentas para la prestación de servicios públicos, combinar el uso de herramientas de participación social con acciones que promuevan el empoderamiento legal, da mejores frutos que si sólo se ejecuta uno de los enfoques (United Nations, 2019). Tomando en cuenta esa tendencia, las siguientes secciones se enfocarán en identificar el ecosistema de instrumentos con los que cuenta Chile y sus áreas de oportunidad, para posteriormente presentar experiencias internacionales destacadas y los mecanismos utilizados.

3. Análisis Comparativo

3.1 Algunas notas sobre el contexto nacional

Previo a la revisión de las experiencias internacionales, se identificaron algunas de las iniciativas que el gobierno chileno realiza para conocer qué es relevante para las personas usuarias y beneficiarias de servicios, así como las áreas de oportunidad clave para la presente revisión:

Mecanismos

- *Portal de Satisfacción de Servicios Públicos*, que concentra “los resultados de estudios de satisfacción aplicados a instituciones que responden a más de 80% de la demanda anual de servicios públicos (sin contar los de salud y educación)”, con el objetivo de ser un insumo para la mejora continua de las 33 instituciones participantes (satisfaccion.gob.cl, n.d.).
- *Chile Atiende*, que busca centralizar la atención directa en materia de trámites, beneficios y servicios de 26 instituciones públicas a través de sucursales físicas, oficinas móviles, atención telefónica, un *chatbot* en línea, un formulario de contacto, y redes sociales (www.chileatiende.gob.cl, n.d.).
- La Contraloría General de la República utiliza dos mecanismos: 1) la oportunidad de contribuir a una auditoría en curso a través de su [página web](#), y 2) la sugerencia de fiscalización, en la cual las personas entregan datos y fundamentos sobre un servicio para su potencial inclusión en el plan de auditorías.

Aunque hay distintas herramientas para captar las necesidades de los usuarios de servicios públicos, los mecanismos carecen de vinculación con el proceso de toma de decisiones basadas en evidencia. Por ejemplo, las áreas consultadas con motivo de este

estudio manifiestan que actualmente no utilizan los datos obtenidos del Portal de Satisfacción para la valoración del desempeño, decisiones de asignación o ajustes presupuestarios (DIPRES) o para la implementación de la política de participación ciudadana del Ejecutivo o la vinculación con la sociedad civil (DOS).

Tampoco se observa que exista contribución de la ciudadanía en el seguimiento del desempeño, por ejemplo, a través de la co-creación, monitoreo participativo o utilización de datos participativos en indicadores o evaluaciones, ni se ubicaron estadísticas descriptivas que permitan conocer el nivel de cobertura de los esfuerzos, ni de su uso en la gestión de la entrega de bienes y servicios, o en los ajustes en asignaciones y ejercicio del gasto.

Con lo anterior, si bien destaca que Chile cuenta con experiencia en el acercamiento a las personas usuarias y beneficiarias de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, no es posible relacionar de manera evidente y medible, las aportaciones vertidas a través de las distintas ventanas de recopilación, con el impacto en el diseño u orientación de la planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público.

Dicho eso, se observó una oportunidad de incorporar las preferencias de actores sociales en la reconfiguración presupuestaria que se lleva a cabo¹³. Destaca que esta reestructura implica, más que una redefinición de prioridades, objetivos y reasignaciones, una revisión transversal de la estructura del gasto. Esto ha requerido que se realice, a través de un sistema único, la revisión de los 700 programas sociales y no sociales en términos de su diseño, información que generan y su justificación. Es decir, el MH lleva a cabo una revisión sistemática de los programas a los que asignan recursos públicos. Para ello, se ha alineado el presupuesto a los programas, lo que no era posible hasta este año, y se prevé incorporar la vinculación del presupuesto con los productos (bienes y servicios) para realizar una trazabilidad integral. Este proceso representa un paso hacia una vinculación de la planeación con el ciclo presupuestario, como aquella mostrada en el Gráfico 1 y ejemplificado con el caso de Malasia (Gráfico 2). Adicionalmente, podría fortalecerse con la información ya se recolecta sobre las opiniones de la ciudadanía, a través de los ejercicios mencionados, así como tener un mecanismo *ad hoc* para incorporar lo que la sociedad considera prioritario o no para su eliminación o recorte en este contexto adverso¹⁴.

¹³ Misma que ha sido referida en entrevista para este estudio como “Metodología Presupuesto Base Cero Ajustada” por personal del MH.

¹⁴ Un ejemplo de reingeniería del gasto público similar al que está en proceso en Chile, tuvo lugar en México en 2015 debido a la desaceleración de la economía mundial, así como a la caída de los precios del petróleo. Allí, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó al Legislativo un Proyecto de Presupuesto de Egresos producto de una Reingeniería del Gasto Público utilizando un enfoque

3.2 Experiencias internacionales.

Como se hizo en la primera sección relativa a mecanismos de participación, las prácticas seleccionadas para analizar la incorporación de las preferencias ciudadanas en el proceso presupuestario fueron elegidas a partir de la variedad documentada por la GIFT y sus miembros y socios de la red, privilegiando los mismos criterios generales acordados con la CGP (*Véase Sección 1, 3.2 Experiencias Internacionales*). Adicionalmente, se consideraron experiencias en las que fueran claramente identificables las posturas nacionales frente a las consideraciones señaladas en la introducción, a saber:

1. Cobertura de los objetivos en los que se enfoca el gasto (nacional vs. sectorial),
2. Diversidad de formatos utilizados para recopilar la información sobre las preferencias,
3. Trazabilidad entre la recopilación de opiniones de los usuarios y los cambios generados en el diseño, reconfiguración o reasignación,
4. Impacto de la incorporación de las preferencias sociales en los objetivos estratégicos y en su medición.

Participación en la configuración de objetivos estratégicos y sus indicadores

Nueva Zelanda, Presupuesto para el Bienestar

Con las transformaciones en las dinámicas macroeconómicas, así como en la relación entre las personas y los gobiernos, se ha transitado de modelos de Estado prioritariamente orientados al crecimiento, hacia los enfoques medibles del "bienestar" (Hang, Renzio and McCullough, 2020). En este contexto, parafraseando a Tim Ng, Viceministro y asesor en jefe del Tesoro del Poder Ejecutivo en Nueva Zelanda en 2019, y encargado de la consulta relativa al tablero de control del LSF: el Ministerio de Finanzas (MF) ahora se enfoca en el bienestar, que no es tradicionalmente el objeto de su labor; y reconoce que coordinar la política económica es un medio para el fin de mejorar la vida de las personas. El gobierno debe entender la realidad social, que incluye problemas como la mitigación del y adaptación al cambio climático, la migración, las disrupciones que la tecnología trae al mercado laboral, etc., es decir, los problemas requieren de un enfoque integral, y no pueden afrontarse con los marcos tradicionales (New Zealand Treasury, 2019). Por ello, es importante considerar

base cero, y que contempló 4 ejes principales que pueden ser consultados, junto con los resultados del ejercicio, en la [plataforma interactiva](#) que se diseñó para comunicar a la población dicha reconfiguración (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015a y b).

para el caso chileno una perspectiva en la que un MF incorpora las preferencias de las personas en la definición y medición del bienestar.

El LSF parte de hacer explícitas las dificultades de relacionar la gestión de las finanzas públicas con el bienestar, por lo que la primera tarea fue definir el concepto de bienestar. Así, el MF tuvo como principio guía alcanzar la mayor cobertura del espectro social, y captar, para cada grupo o comunidad, el significado de un estándar de vida. En este esfuerzo se incluyó a académicos, a pares internacionales, a representantes de grupos tradicionalmente excluidos como las comunidades autóctonas y las de origen asiático; se utilizaron consultas en línea, recepción de insumos escritos, visitas comunitarias, consultas con expertos y un grupo de desafío, lo que derivó en ajustes del tablero que ya existía y sus indicadores. En particular, se vislumbró un área que no se reflejaba y que constituía una prioridad para el público: el bienestar de la infancia y su impacto diferenciador en la vida de las familias. Por ello, se incluyó como eje estratégico del más alto nivel, con indicadores específicos como parte del tablero de control, así como un vector a ser analizado en el resto de los indicadores (ej. Diferenciación de las familias con o sin hijos e hijas como estándar estadístico en el resto de las políticas públicas) (New Zealand Treasury, 2019).

Aunado a lo anterior, se consideraron todos los perfiles que pudieran tanto opinar como usar un indicador socialmente relevante. Es decir, a quienes toman las decisiones, pero también a académicos, miembros de las comunidades de práctica de distintas disciplinas, especialistas y servidores públicos, y se estableció un grupo de desafío integrado por expertos para mejorar las definiciones, preceptos y estándares. Un aprendizaje relevante en este caso es considerar no solo a los públicos externos a la administración pública sino también a los públicos internos, quienes tendrán el mandato de utilizarlos y en quienes recae el día a día de la eficiencia en dicha misión.

Si bien el detalle de la recepción de aportaciones fue mencionado en la sección 1, resulta oportuno destacar cómo se integraron las preferencias detectadas en la configuración de objetivos socialmente relevantes (Hang, Renzio and McCullough, 2020):

- La presentación del presupuesto para 2019 incorporó 6 prioridades coincidentes con los insumos ciudadanos.
- Las propuestas presupuestarias de las agencias de gobierno (anteproyectos) deben justificarse en términos del presupuesto orientado al bienestar.
- El presupuesto 2019 fue el primero en incluir consideraciones y metas específicas relacionadas a la nueva legislación derivada de atención a las consultas, la Ley de reducción de la pobreza infantil (2018).

Asimismo, es importante destacar que el tablero de control¹⁵ es público y cuenta con visualizaciones históricas de los indicadores, así como descarga de la información reflejada en el mismo a través del sitio web: <https://lsfdashboard.treasury.govt.nz/wellbeing/>, práctica que no es común, y que aporta a la socialización de esta estrategia de Estado.

Por otro lado, con el fin de que el presupuesto para el bienestar tenga un monitoreo vinculante, el gobierno ha introducido al Parlamento la enmienda a la Ley de Finanzas Públicas: el proyecto mandata al gobierno establecer sus objetivos de bienestar en cada presupuesto anual e informar sobre el estado general de bienestar en el país cada cuatro años a partir del 2022 (Hang, Renzio and McCullough, 2020).

Finalmente, los ajustes específicos que se incorporaron al proceso presupuestario, se reflejan tanto en términos de objetivos e indicadores estratégicos para el Presupuesto para el Bienestar, con compromisos de financiamiento nuevos y metas de dichos indicadores (Tabla 1), como a través del nuevo reporte específico que se generó para atender la preocupación ciudadana relativa a la infancia: el *Reporte sobre la Pobreza Infantil*, mismo que se presenta como parte del Presupuesto para el Bienestar y a su vez incluye las medidas estratégicas a disminuir como prioridad de la acción estatal (Tabla 2).

Tabla 1. Objetivos e indicadores estratégicos del Presupuesto para el Bienestar¹⁶.

Tomar seriamente la salud mental	Un nuevo servicio de primera línea para la salud mental con un programa de \$455 millones que proporcione acceso para 325.000 personas para 2023/24	Los servicios de prevención del suicidio aumentan en \$40 millones	Alcanzar 5.600 estudiantes de secundaria adicionales que cuenten con más enfermeras en las escuelas	Apoyar a las personas en situación de calle con 1.044 nuevos espacios- el programa Vivienda Primero ahora alcanzará 2.700 personas
Mejorar el bienestar social	Servicios especializados como parte de un paquete de \$320 millones abordar la violencia intrafamiliar y sexual	Romper el ciclo para las infancias bajo el cuidado estatal , incluyendo ayudar a 3.000 jóvenes a incorporarse a una vida independiente	Aminorar la presión financiera de los padres y madres de familia al aumentar el financiamiento para que las escuelas en los deciles 1-7 no necesiten pedir donaciones	Incrementa los ingresos indexando los principales beneficios y eliminar sanciones punitivas
Apoyar las aspiraciones de las	Gran impulso para Whānau Ora , incluyendo un	Asegurar que te reo Māori y las lenguas del	2.200 jóvenes adicionales en el Servicio de Apoyo	Programa de \$12 millones enfocado

¹⁵ Un tablero de control o *dashboard* es una herramienta que mide el estado actual de una serie de indicadores y evaluarlos frente a objetivos. Facilitan la toma de decisiones al presentar información estratégica sobre el avance alcanzado en la dirección definida.

¹⁶ Medidas monetarias en dólares neozelandeses. 1 dólar neozelandés es equivalente a 0,67 dólares estadounidenses y a 517,32 pesos chilenos (tipo de cambio al 6 de agosto de 2020).

comunidades Māori y Pasifika	enfoque en el cuidado de la salud y reducción de la reincidencia	Pacífico sobrevivan y prosperen	para el Empleo del Pacífico	en fiebre reumática
Construir una nación productiva	Puentear la brecha del capital empresarial , con un fondo de \$300 millones para que los nuevos emprendimientos puedan crecer y tener éxito	Inyección de \$106 millones para la innovación para ayudar a Nueva Zelanda a la transición hacia un futuro bajo en carbono	Cerca de \$200 millones reservados para la educación vocacional para impulsar prácticas profesionales y entrenamiento comercial	Oportunidades para practicantes para casi 2.000 jóvenes a través de Mana in Mahi
Transformar la economía	Aumento de más de \$1 mil millones en financiamiento para el KiwiRail	Ayudar a los(as) agricultores(as) a afrontar el desafío del cambio climático a través de la inversión en investigación científica	Fomentar el uso sustentable de la tierra con un paquete económico de \$229 millones	Enfoque en el agua dulce , mejorando la calidad del agua de receptáculos de riesgo
Invertir en Nueva Zelanda	\$1.7 mm para arreglar hospitales en los próximos dos años	Inversión de \$1.2 mil millones en 10 años para las escuelas , comenzando con \$287 millones en 2019 para nuevos edificios	Programa para la revisión intestinal extendido a cinco DHBs	Invertir en mejor y más cuidado de la salud con \$2.9 mil millones para DHBs

Fuente: The Wellbeing Budget 2019 (Treasury, 2019).

Tabla 2. Objetivos e indicadores estratégicos del Reporte sobre Pobreza infantil.

	Desde una línea base 2017/18	Para 2020/21		
		Reducir la línea base 2017/2018	Proyección de la proporción de infancia que permanece en pobreza	Proyección del número de niños (as) que permanece en pobreza
En la medida BHC50	a 16.5% (alrededor de 180.000 infantes)	Por entre 24% y 37% (entre 41.000 y 66.000 infantes)	Entre 10.1% y 12.7% de niños (as)	Entre 115,000 y 144.000 niños (as)
En la medida AHC50	a 22.8% (alrededor de 250.000 infantes)	Por entre 22% y 30% (entre 50.000 y 74.000 infantes)	Entre 15.2% y 18.6% de niños (as)	Entre 172,000 y 212.000 niños (as)

Fuente: The Child Poverty Report 2019 (Treasury, 2019a).

Este caso es relevante en tanto que se incluyó directa y explícitamente una nueva perspectiva estratégica (sectorial y transversal) a partir de lo detectado como prioridad social: el cuidado de la infancia, lo que también derivará en ajustes en la presentación del resto de los indicadores. Se reconoce la inherente característica multianual de los objetivos

sociales y se utiliza el insumo ciudadano como estratégico, lo cual es útil para incorporar al contexto chileno en la coyuntura de reestructuración presupuestaria. No obstante, si bien cambió el enfoque a aquel del bienestar y los objetivos, el sistema presupuestario siguió siendo el mismo, no hay claridad en los costos (*trade-offs*). Los insumos del público se usaron en la construcción de los objetivos para el gasto público, pero aún no es posible evaluar su impacto. Esto también debe considerarse para el caso chileno, toda vez que, si bien el esfuerzo descrito es una práctica deseable, no es exenta de áreas de oportunidad que podrían acotarse si se les identifica y atiende de inicio.

¿Quién pierde? La importancia de los *trade-offs*

Las experiencias internacionales son útiles para evidenciar ajustes específicos y ágiles que pueden realizarse sobre la gama de ejercicios de recopilación de la óptica de las personas usuarias y beneficiarias de los bienes y servicios del Estado. Parte de su aportación clave para el contexto chileno es la presentación de qué cambió como resultado de la integración de la opinión del público (inclusión de nuevos programas, ajustes del presupuesto, inclusión de indicadores o modificaciones en sus metas). Sin embargo, también es importante resaltar que **en ninguno de los casos se presenta información de qué alternativas fueron desechadas o cuya prioridad fue disminuida en consecuencia.**

En el contexto permanente de recursos cada vez más limitados, particularmente acentuado a causa de una pandemia global sin precedentes, la modificación en prioridades, así como la incorporación de programas o metas nuevas, representa la elección de un camino u otro. **Chile, al incorporar estos mecanismos de manera responsable y con el bienestar público como objetivo, deberá comunicar oportuna e íntegramente qué áreas tuvieron una reducción presupuestaria o sufrieron de ajustes,** tras la incorporación de los insumos directos de la ciudadanía en el ciclo presupuestario.

Cabe destacar que ante la coyuntura derivada de la pandemia ocasionada por el COVID-19, al igual que muchos otros países, NZ ha privilegiado la atención a la emergencia sanitaria y sus drásticas consecuencias económicas. No obstante, no ha sustituido el LSF, aunque no han publicado el documento relativo a la perspectiva de bienestar (*Wellbeing Outlook*) hasta contar con mejores condiciones de estabilidad y conocimiento que permitan medir y calcular algunas de las acciones que se deberán ajustarse ante los impactos en la salud y economía de sus habitantes. Esto, se expresa de la siguiente forma en la [presentación de su presupuesto 2020](#):

Si bien las iniciativas presupuestarias presentadas hoy son diferentes al segundo Presupuesto de Bienestar que habíamos planeado, los objetivos detrás de ellas siguen siendo los mismos: priorizar el bienestar de las generaciones actuales y futuras de neozelandeses.

A manera de cierre de esta experiencia, además de presentar su cuadro resumen, vale la pena observar que Chile ha desarrollado un paso que podríamos llamar intermedio con el potencial de convertirse en un insumo de mejora claro, nos referimos al programa “*El Chile que queremos*”, que tiene el potencial de convertirse en un insumo de mejora pues podría vincular las preferencias sociales con el ciclo presupuestario. En realidad, “*El Chile que queremos*” podría considerarse similar al de Nueva Zelanda en el sentido de que solicita insumos de la ciudadanía para reorientar objetivos estratégicos a través de una plataforma en línea y ejercicios presenciales; no obstante, corre el riesgo de asimilarse a la *Cumbre 2020 de Australia*, ejercicio que ha sufrido críticas al alcanzar su horizonte de implementación en el año 2020 dado que no se contó con la vinculación con el ciclo presupuestario. Lo anterior se presenta con el objetivo de que la CGP tenga herramientas comparativas específicas al caso paradigmático de Nueva Zelanda y una vía de replicación más específica.

Cuadro Resumen. Caso Nueva Zelanda.

Descripción	Las preferencias sociales fueron tomadas en cuenta, a través de medios análogos (vía postal y a través de visitas comunitarias y talleres) y digitales (plataformas tecnológicas, correo electrónico, etc.), sobre la definición de bienestar y los objetivos para alcanzarlo, así como cómo deben medirse en el tablero de control estratégico que permitirá tomar el pulso del avance del país en los próximos años.
Relevancia	Utilización de las aportaciones de la ciudadanía en la planeación de largo plazo de la política de gasto.
Instancia	Ministerio de Finanzas (Tesoro) y Oficina de la Primer Ministra.
Tipo de ajuste reflejado relacionado con el ciclo presupuestario	Nuevo objetivo estratégico (infancia) Indicadores estratégicos nuevos Compromisos financieros para el cumplimiento de metas
Objetivo ¿Por qué?	Modificar el sistema de planeación nacional y los indicadores que lo conforman, desde su construcción, al incorporar los insumos del público en objetivos de gasto que reflejen las prioridades e intereses de la gente.

Mecanismo de participación ¿Qué?	Consulta en línea, recepción de insumos escritos, <i>focus groups</i> , visitas comunitarias, consultas con expertos y grupo de desafío. Los mecanismos variaron dependiendo de la audiencia.
Audiencias involucradas ¿Quién?	Público en general y audiencias especializadas específicas.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar, consultar e involucrar.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Se incluyó directa y explícitamente una nueva perspectiva estratégica (sectorial y transversal) a partir de lo detectado como prioridad social: el cuidado de la infancia, misma que también derivará en ajustes en la presentación del resto de los indicadores. ⇒ Reconoce la inherente característica multianual de los objetivos sociales e incorporan esta óptica a los presupuestos anuales, en este sentido, se utiliza el insumo ciudadano como estratégico para la planeación de mediano y largo plazo. ⇒ Se trata de un proceso iterativo, por lo que el tablero de control sufrirá cambios que se verán reflejados en 2022. ⇒ Si bien se incorpora el punto de vista del bienestar a las justificaciones de ajustes y asignaciones presupuestarias, cabe denotar que aún son permitidas las consideraciones relativas al cumplimiento de promesas políticas o compromisos Parlamentarios.

A la luz del caso de Nueva Zelanda, un ejercicio sectorial con potencial: El Chile que queremos

Un esfuerzo prometedor desde el punto de vista de la política social es “El Chile que queremos”: <https://chilequequeremos.cl/>, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y por la Secretaría General de la Presidencia. El ejercicio motivó a la ciudadanía a organizar diálogos sobre servicios públicos, subir las actas a la página web, y compartir sus resultados, así como responder un formulario en línea, para ayudar a “construir y priorizar la nueva Agenda Social, a través de la elaboración de una hoja de ruta (...) que permita la priorización de una Agenda Social de mediano y largo plazo.”. Al cierre de la recepción de insumos al 31 de marzo de 2020, se contó con 14.192 diálogos ciudadanos y 300 cabildos en otro formato.

Destaca que cuenta con un *call center* y con un calendario que incluye las fases a seguir para incorporar la retroalimentación en un informe final con los resultados del proceso, así como un informe de transparencia, mismos que aún no se encuentran públicos (la fecha para el informe de transparencia aparece como “julio”, mientras que para el informe de resultados del proceso se establece como “junio”). Asimismo, insta a los diálogos a incorporar la perspectiva de la infancia e incluye una guía para tal propósito.

Este ejercicio podría ser un insumo inicial para que Chile se aproxime al caso de Nueva Zelanda, utilizando la consulta para la definición de objetivos estratégicos y publicando, por ejemplo:

- cómo se utilizaron los insumos de las personas participantes,
- qué modificaciones en (nuevos) programas, metas y presupuesto derivaron de la óptica social,
- qué programas, políticas o metas bajaron de prioridad o de presupuesto como consecuencia del esfuerzo,
- cómo se integrará la hoja de ruta al marco interinstitucional existente, particularmente en materia de planeación nacional, objetivos estratégicos y gestión de las finanzas públicas,
- cómo se medirán los nuevos objetivos derivados de esta hoja de ruta que contó con la participación de la ciudadanía, y
- cómo se integra a la medición del desempeño presupuestario.

También existen riesgos en el proceso, ejemplo de un proyecto similar al de Nueva Zelanda: Cumbre Australia 2020

Como se mencionó en el marco conceptual, la búsqueda de las prioridades y preferencias del público enfrenta un gran desafío: encontrar formatos confiables y útiles que, además de extraer de manera accionable, la opinión de la experiencia de la ciudadanía, provean de relevancia, legitimidad y sostenibilidad, a las políticas derivadas de dicho ejercicio. Por ello, vale la pena considerar un caso de inclusión de la participación social en la definición de políticas realizado en 2008, cuyos objetivos establecían metas para 2020: La Cumbre Australia 2020.

Se convocó a mil australianos a tener discusiones y mesas con el objetivo de “ayudar a dar forma a una estrategia a largo plazo para el futuro de la nación, que aborde los desafíos a largo plazo”. Se sostuvieron asambleas con grupos específicos (jóvenes, comunidades africana y judía, respectivamente), y se recibieron 8.800 aportes en línea y presenciales (Commonwealth of Australia, 2008).

No obstante, las líneas de acción obtenidas y documentadas en un informe específico, no contaron con objetivos realistas medibles. Además, según participantes, **estaban orientados a una retórica idealista** (Sloan, 2020) **y no se acompañaban de un marco de financiamiento específico**. Por ejemplo, a partir de la Cumbre se generó un reporte mejor conocido como “*The Henry Tax Review*” en el que se propusieron 138 recomendaciones al sistema impositivo australiano que permitirían contar con el espacio fiscal para el cumplimiento de los objetivos, de las cuales el titular del Ejecutivo (quien comisionó dicho informe) rechazó 135 (Cooke, 2020). Por lo que este se considera, en muchos sentidos, un ejercicio meramente estético.

Más aún, Sloan, académica y participante en el ejercicio, señala que es peligroso utilizar estos mecanismos de manera errónea, en tanto que grupos de interés en búsqueda de ventajas, privilegios o rentas (*rent seekers*) aseguran injerencia y buscan impulsar agendas específicas para ser financiadas por los impuestos de todas y todos, pudiendo aumentar en la práctica el desigual acceso a la voz pública (Sky News Australia, 2020).

En este caso, destaca la prevalencia práctica de las consideraciones guía para el diseño de este tipo de ejercicios que se identifican en los Principios de Participación de la GIFT, mencionados en la Sección 1, que resultan indispensables para traducir ejercicios con grandes expectativas en cambios sustantivos, equitativos y evidentes.

Preferencias de la ciudadanía como estrategia para la entrega de los servicios públicos, incluyendo sus indicadores de desempeño y las justificaciones de ajustes en programas.

Canadá, Servicio Canadá: prestación de servicios integrados

Desde su inicio en 2006, la experiencia canadiense nace del reconocimiento de la ausencia de coordinación, duplicidad y dispersión de los servicios públicos, que no solo son costosos para el gobierno, sino que generan confusión, frustración y gastos personales a la ciudadanía. Por ello, el Ejecutivo a nivel nacional creó un Comité dentro del Gabinete compuesto por ministros de 13 departamentos (actualmente es administrado por el Ministerio para el Empleo y Desarrollo Social), para gestionar una dimensión del conjunto del gobierno para abordar los desafíos mencionados con un modelo de servicio centrado en el ciudadano: *Service Canada* (Flumian, 2018). Esta experiencia es de utilidad para el caso chileno, toda vez que identifica modelos de coordinación interinstitucional y vinculación con el ciclo presupuestario para la mejora de una eficiencia operativa, de los cuáles actualmente se identifica que la experiencia nacional adolece.

Este modelo integra y reutiliza la información participativa, se enfoca en el ciudadano y agrupa las ofertas de servicios para garantizar que los ciudadanos tengan una "ventanilla única" para los servicios gubernamentales. La adopción del modelo de *Service Canada* incluyó la gestión de servicios con una dimensión del "gobierno como un todo", a partir de los siguientes pilares (Farias et al., 2016):

1. Centrarse en el ciudadano: la pregunta clave reside en saber cómo se prestan los servicios que la gente necesita.
2. Servicio gubernamental integral: la capacidad de entregar eficientemente una gama de servicios agrupados, las personas no tienen por qué saber que para un servicio se requiere la coordinación de varias instancias, eso es tarea del gobierno.
3. Integrar información ciudadana: solicitar información una sola vez (en vez de solicitarla en cada interacción gubernamental) para mejorar la prestación del servicio.
4. Colaborar y asociarse: Ver al gobierno como los ciudadanos ven al gobierno y diseñar las ofertas de servicios en consecuencia.

Derivado del primer punto, los mecanismos que definen y miden la satisfacción en este contexto son: (i) Cartas de servicio que describen el compromiso con los ciudadanos; (ii) Cuerpos de revisión imparcial (Oficinas de Satisfacción del Cliente) que revisan y actúan sobre los comentarios de los ciudadanos con indicadores específicos de cumplimiento en la

atención de cada proceso de retroalimentación; y (iii) La Encuesta *Ciudadanos Primero*, la Encuesta *Encargándose de los Negocios* (enfocada a la percepción del sector empresarial), y la *Herramienta Común de Medida*, que buscan valorar la efectividad general del servicio (Flumian, 2018).

Las Encuestas *Ciudadanos Primero* (ECP) y *Encargándose de los Negocios* son realizadas por el Instituto para los Servicios Centrados en la Ciudadanía, un centro de investigación independiente que desde 1998 realiza el estudio cada 2 o 3 años. En la séptima edición de la ECP, la encuesta recabó la opinión de una muestra de alrededor de 6,000 canadienses, 75% a través de paneles en línea, 18% por mail y 6% en formato mixto, utilizando llamadas telefónicas en lugares con bajo acceso a internet o densidad poblacional, dado que uno de los principales criterios de estas herramientas es la representatividad geográfica (Institute for Citizen-Centered Service, 2015).

La *Herramienta Común de Medida*, es una herramienta diseñada por y para personas en el servicio público, con el objetivo de medir y mejorar los servicios desde el punto de vista de la ciudadanía. Otra herramienta es el *Panel de Internet del Gobierno de Canadá*, constituido por más de 50.000 usuarios de internet que se seleccionan de tal forma que se obtenga un grupo representativo de usuarias y usuarios, para obtener retroalimentación constante sobre la provisión de servicios, políticas y programas del Gobierno (Cochrane, 2007).

Sobresale que los mecanismos mencionados, se potenciaron con una iniciativa de profesionalización de las personas del servicio público, así como del liderazgo medio, institucionalizando la *Universidad* del servicio público, misma que incluye en su currículum la utilización de la información derivada de los mecanismos de recopilación de aportes sociales.

Desde la perspectiva de la promoción de política basada en evidencia, Canadá cuenta con la División para resultados del Secretariado de la Junta del Tesoro (agencia central que revisa y aprueba los gastos del Gobierno de Canadá), misma que se encarga de implementar la *Política para resultados*, derivada de su *Ley de Administración Financiera* y que promueve la utilización de las valoraciones del desempeño y la evaluación de los programas presupuestarios a través de materiales específicos que orientan sobre su implementación y utilización para la toma de decisiones (OCDE, 2020a). Estos documentos, incluyen específicamente materiales que promueven la incorporación de la óptica de las personas beneficiarias a través de análisis del tipo Costo-Utilidad, conceptualizando la “utilidad” como aquella derivada del mérito en el logro de los objetivos de quienes utilizan el programa (Secretariat, 2013).

El nivel de impacto de la evidencia derivada de la óptica ciudadana se demuestra por la obligatoriedad de que se utilicen insumos derivados de la evaluación y la retroalimentación cuando una institución solicita a la Junta del Tesoro autorización para políticas, programas o proyectos. Debe definirse incluso si la oficina encargada de evaluación y medición del desempeño ha sido consultada acerca de la modificación y debe presentarse la evidencia tanto favorable, como desfavorable para la política propuesta (OCDE, 2020a). En el mismo sentido, cabe mencionar que la satisfacción de la ciudadanía, tanto con servicios específicos, como con la acción gubernamental en general, ha mejorado desde la implementación de las medidas mencionadas (Institute for Citizen-Centered Service, 2015).

Abonando a lo anterior, sobresale la coordinación interinstitucional para utilizar la evidencia derivada de la retroalimentación de las personas, los indicadores de avance, así como de evaluaciones que consideran los datos participativos, que afecta directamente la posibilidad de ajustes presupuestarios y que se lidera desde las agencias que coordinan la gestión de las finanzas públicas. Si bien podría mejorarse su comunicación y difusión, existe una cadena de resultados desde la obtención de insumos del público, hasta la mejora en la eficiencia operativa.

En conclusión, este caso se distingue del anterior dado que alude a la eficiencia operativa, más que asignativa, al no incluir modificaciones de objetivos de planeación nacional, si no una perspectiva de gobierno unificado frente a la ciudadanía, estableciendo una relación bidireccional, que pone en el gobierno la carga del trabajo coordinado para que la ciudadanía hable con una sola “cara” al expresar sus opiniones respecto a los bienes y servicios que reciben. Sobresale para el caso chileno cómo se utilizan los aportes del público en el marco de una política pública basada en evidencia, en la que se utilizan metodologías académicas para extraer de manera replicable, objetiva y (en la medida de lo posible) representativa los datos participativos obtenidos a través de los mecanismos señalados. Así, es posible vislumbrar la vinculación entre la información obtenida directamente del modelo de servicio implementado a través de Service Canada, y su relación con aquella incluida en indicadores y evaluaciones del desempeño y su impacto en la presentación de propuestas de ajustes o asignaciones presupuestarias.

Cuadro Resumen. Caso Canadá.

<p>Descripción</p>	<p>A través del modelo <i>Service Canada</i> se recopila información de la óptica de la ciudadanía con los bienes y servicios entregados, de forma que constituye inteligencia de información que guía las mejoras en la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. A su vez, esta información se utiliza para los indicadores y evaluaciones del</p>
---------------------------	---

	desempeño, que son un insumo definitorio en la gestión de las finanzas públicas.
Relevancia	Presenta el ciclo completo desde la recopilación de insumos orientados a la satisfacción ciudadana, utilizando múltiples mecanismos, hasta cómo se integran a la medición del desempeño y derivan en justificaciones para las asignaciones presupuestarias.
Instancias	Ministerio para el Empleo y Desarrollo Social, y Junta del Tesoro.
Tipo de ajuste reflejado relacionado con el ciclo presupuestario	Ajustes presupuestarios deben justificarse con la información del desempeño y retroalimentación ciudadana. Conceptualización de “utilidad” como el reflejo de la satisfacción del público.
Objetivo ¿Por qué?	Se busca contar con un gobierno centrado en la ciudadanía y cuyo modelo de administración se oriente al servicio, por lo que los objetivos estratégicos se alimentan directamente de las prioridades manifestadas cotidianamente por las personas beneficiarias de los servicios públicos y su experiencia del Estado, mejorando la eficiencia operativa del gasto público.
Mecanismo de participación ¿Qué?	Encuestas y chats en línea, paneles en línea, correos electrónicos, llamadas telefónicas y atención presencial a través de oficinas dedicadas.
Audiencias involucradas ¿Quién?	<ul style="list-style-type: none"> - Población beneficiaria de bienes y servicios públicos de manera presencial. - Personas usuarias de Internet para la obtención de trámites, bienes y servicios del Estado. - Población interesada.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Informar, consultar, involucrar.
Observaciones	<p>⇒ En la visión de un “gobierno como un todo” se vislumbra la vinculación entre la información obtenida directamente del modelo de servicio implementado a través de Service Canada, aquella incluida en indicadores y evaluaciones del desempeño y su impacto en la presentación de propuestas de ajustes o asignaciones presupuestarias.</p> <p>⇒ Se potencia tanto en el sector de servicio como en los puestos hacendarios, a los agentes de conocimiento, y se utilizan las mediciones del desempeño como información estratégica.</p>

Reconfiguración de objetivos estratégicos sectoriales: Sector salud.

Reino Unido, Nuestra salud, nuestro cuidado, nuestra voz

Con el objetivo de promover la salud de la población, y de entregar servicios flexibles, integrados y que ofrezcan una ágil respuesta a las necesidades y deseos de las personas, el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido encabezó en 2006 la iniciativa “*Nuestra salud, nuestro cuidado, nuestra voz*” en la que se emplearon las prioridades y preferencias de la ciudadanía para dar una nueva dirección estratégica a la política sectorial de este país. Este caso es destacable dado que aborda un objetivo sectorial clave para el caso chileno en la actualidad: la salud pública; además de incorporar elementos como la evaluación de los resultados e impactos de los insumos obtenidos de la ciudadanía para modificar los objetivos estratégicos de dicho sector.

En el marco de este ejercicio, se realizaron las siguientes consultas (National Health Services, 2006):

- Sobre cuidado de las personas adultas mayores “Independencia, Bienestar y Elección” en la que participaron cerca de 100 mil personas,
- Alrededor de 43.000 personas participaron sobre el reporte o documento guía (*white paper*) “Nuestra salud, nuestro cuidado, nuestra voz”:
 - 29.808 personas llenaron el cuestionario (en línea o papel),
 - 3.358 llenaron encuestas a través de revisas de circulación popular,
 - 8.460 participaron en ejercicios locales presenciales,
 - 254 en foros regionales deliberativos,
 - 986 asistieron a la Cumbre nacional en Birmingham.

Destaca que en ambas se procuró que participaran personas de grupos tradicionalmente excluidos como la comunidad negra, de minorías étnicas, edad avanzada y personas con problemas de salud mental, logrando, en el caso de la encuesta para personas de edad avanzada, que un 28% de las respuestas provinieran de estos grupos en conjunto (National Health Services, 2006).

En su informe de resultados se revela la necesidad de traducir las preferencias del público en nuevas direcciones estratégicas. En este sentido, los resultados se utilizaron para la reforma titulada “Reforma en la salud en Inglaterra: actualización y siguientes pasos” (National Health Services, 2006a) que entre otras cosas incorporó aportaciones específicas obtenidas a partir de las consultas como:

- Las personas expresaron la necesidad de que los servicios públicos para el monitoreo y sobre todo “autocontrol” de su salud se acercaran a los hogares (por ejemplo, a través de las tecnologías), en contraposición al modelo vigente que obligaba a trasladarse para obtener servicios de seguimiento médico,
- Descentralización de los servicios hospitalarios hacia las comunidades, siempre y cuando se contará con la aprobación de las autoridades comunitarias respecto a qué servicios y cómo se trasladarían.

El informe y sus resultados se vieron directamente reflejados en el cambio de dirección de la política sectorial, y fueron directamente citados como origen de modificaciones específicas en los servicios (National Health Services, 2006a), por lo que la cadena de resultados, incluyendo la comunicación, se hace evidente hasta el punto de la modificación de la estrategia del sector.

Por otro lado, se brindó certeza a las personas participantes y al público en general a través del establecimiento de un calendario, que a su vez sincronizó el ciclo de planeación y presupuestación nacional con aquél de los gobiernos locales involucrados, para asegurar que también permeara en su planeación y elaboración de presupuestos, iniciando en un periodo de uno a dos años posteriores a la publicación de los objetivos estratégicos nacionales derivados de las consultas. Dicho calendario además estableció fechas para seguimiento del avance de cada eje de política derivado directamente del informe y que constituyere evidencia de los ajustes, como lo muestra el ejemplo en la tabla 3.

Cabe destacar que otro de los objetivos manifiestos de esta consulta, de acuerdo con la evaluación independiente realizada por la iniciativa “*Involve*” a petición del gobierno, lo constituía también la participación sustantiva y la obtención de insumos clave de quienes participaron, así como reavivar el debate sobre los servicios de salud a nivel local y nacional. Para valorar lo anterior, *Involve* utilizó el marco de análisis del IAP2’s, revisado en la sección 1 del presente, y se diseñaron indicadores específicos por objetivo en términos de participación pública (Warburton, Wilson and Rainbow, 2007). Ello evidencia la voluntad de que las formas de participación sean medidas para promover su eficiencia y generar aprendizajes, en contraposición con ejercicios que se realicen de manera aislada o meramente procedimental.

Tabla 3. Ejemplo de compromisos y fechas objetivo clave en el Informe “Nuestra salud, nuestro cuidado, nuestra voz”.

Tareas y tiempos clave de implementación por compromiso	
Mejor acceso a servicios comunitarios.	
Compromiso	Fechas clave
Ampliar el alcance de los pagos directos	- De acuerdo con los tiempos parlamentarios
Despliegue de proyectos piloto de presupuesto individual	- Impacto inmediato - 2006/07
Programa nacional de detección de enfermedades intestinales	- Finales de 2006
Desarrollo de una estrategia de atención urgente	- Finales de 2006
Mejorar el programa de elección y la continuidad en los servicios de maternidad	- En vigor para 2009
Fin de implementación de la provisión de campus para personas con problemas de aprendizaje	- Para 2010
Redes de atención al final de la vida	- En vigor para 2009

Fuente: National Health Services, 2006.

La experiencia del Reino Unido es relevante para Chile porque ilustra sobre el esfuerzo de incorporar a la opinión de los usuarios, con un esfuerzo de inclusión de los grupos cuya voz rara vez se escucha, en una política sectorial de gran relevancia para la atención a las poblaciones más vulnerables. Las opiniones y preferencias de los usuarios de los servicios públicos se convirtieron en elementos sustantivos para una política pública presupuestaria basada en evidencia directa de la opinión, en consideraciones del impacto de la acción pública, y en una fluida comunicación en dos sentidos, entre beneficiarios y autoridad, para reasignar y adaptar el gasto en forma flexible y orientada a la satisfacción de necesidades claramente determinadas por los usuarios. El ejercicio de publicar la forma en que se miden e interpretan los hallazgos de las consultas, y el esfuerzo proactivo de explicación de los objetivos buscados con la política pública, son también elementos significativos para tomarse en cuenta.

Cuadro Resumen. Caso Reino Unido.

Descripción	A través de encuestas diferenciadas para personas de la tercera edad y el resto de la población, así como de ejercicios presenciales, se solicitaron insumos para reorientar la política nacional de salud, mismos que derivaron en un informe que a su vez se tradujo en la herramienta marco de política pública con una vocación de implementación de 15 años. Los aportes de la población impactaron desde el modelo de servicio hasta especificidades sobre el tipo y la calidad de los mismos.
Relevancia	Se trata de un ejercicio sectorial que usó la visión de las personas beneficiarias para ajustar los objetivos estratégicos.
Instancia	Servicios Nacionales de Salud del gobierno británico (Poder Ejecutivo) y servicios descentralizados en las comunidades.
Tipo de ajuste reflejado relacionado con el ciclo presupuestario	Nuevos objetivos estratégicos (ej. autocontrol de la salud) Indicadores estratégicos nuevos Calendarización para el cumplimiento de metas estratégicas
Objetivo ¿Por qué?	Promover la salud para todos y todas y entregar servicios de salud flexibles, integrados y que ofrezcan una ágil respuesta a las necesidades y deseos de las personas.
Mecanismo de participación ¿Qué?	Cuestionario (en línea o papel), encuestas a través de revisas de circulación popular, ejercicios locales presenciales tipo asamblea comunitaria, foros regionales deliberativos, Cumbre nacional.
Audiencias involucradas ¿Quién?	- Personas de edad avanzada - Personas usuarias de los servicios de salud pública.
Grado de involucramiento ¿Para qué?	Consultar, involucrar, colaborar.
Observaciones	⇒ Desde el inicio se dejó claro a las personas participantes el objetivo de la retroalimentación y cuál sería su impacto. ⇒ Se incorporó al ciclo presupuestario a través de su sincronización de los calendarios de planeación y presupuestación tanto a nivel nacional como local. ⇒ El vínculo entre el informe de la recepción de información y el documento guía de política pública es explícito y claro. ⇒ Se desarrolló un calendario por objetivos extraídos de las preferencias de la ciudadanía. ⇒ Incorporó una evaluación <i>ex-post</i> en materia específica de involucramiento social.

Experiencia del Sistema de las Naciones Unidas en procesos de consulta para identificar y validar desafíos para el desarrollo sostenible

Posiblemente el ejercicio más amplio que se haya realizado en el que se incorporaron proceso de consulta para la identificación y priorización de objetivos estratégicos, metas e indicadores es la elaboración de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Abarcó más de dos años, 88 países y las consultas nacionales “El mundo que queremos”, en las que participaron más de un millón de personas, y la consulta en línea “Mi mundo”.

De este proceso es útil destacar dos principios clave para garantizar la coherencia y legitimidad del proceso. Estos ya han sido resaltados en este documento, pero que aportan las siguientes consideraciones procedimentales clave para el proceso:

- **Inclusión:** abrir las consultas a las partes interesadas (*stakeholders*), con especial atención en involucrar eficazmente a aquéllos que están comúnmente subrepresentados o marginados en los procesos de toma de decisiones. Una práctica que suele omitirse es la de generar un mapa, tanto a nivel nacional como subnacional, que identifique a las partes interesadas del proceso. “Algunos criterios para identificar a *stakeholders* representativos incluyen su credibilidad; competencia y conocimiento local en temas de desarrollo; capacidad institucional; representación de una comunidad o grupo que de otro modo podría quedar marginado del proceso; organizaciones de la sociedad civil; y responsabilidad ante la comunidad o grupo que está representando.”
- **Rendición de cuentas:** garantizar que las personas que participan en las consultas tengan acceso a la información pertinente y puedan proporcionar comentarios e influir en los resultados y en el proceso de consulta.

El éxito en términos de credibilidad de este tipo de esfuerzos radica en gran medida de la transparencia como valor transversal, incluida la identificación de quienes participaron y sus agendas, así como de la forma en que lo recopilado, se convierte en recomendaciones específicas. Por lo anterior, realizar una oportuna documentación del proceso es clave, pero además debe acompañarse de una amplia difusión de resultados.

(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile, 2020)

4. Implicaciones y recomendaciones para la medición de resultados del gasto público desde la perspectiva de los usuarios de servicios públicos en Chile.

Incorporar el interés de los usuarios y beneficiarios de los bienes y servicios del Estado es una tarea que obedece a una sentida exigencia de los gobernados de tener acceso a los servicios a los que tiene derecho y a los bienes públicos por los que pagan impuestos. Hacerlo eficazmente presenta, como se ha comentado, retos importantes para una implementación efectiva. No obstante, es una tarea cuyo impacto puede redituarse en una mejora tanto asignativa como operativa de los recursos, por lo que a continuación se destacan algunas de las conclusiones y recomendaciones específicas:

- **El gobierno en Chile ya cuenta con varias acciones de acercamiento a la ciudadanía y mecanismos para conocer sus preferencias. Sin embargo, podrían coordinarse y vincularse con el proceso presupuestario.**

Si bien actualmente, las aproximaciones a la óptica ciudadana, no están integradas desde una perspectiva integral del gobierno como en el caso canadiense, este enfoque podría ser implementado en el corto plazo. Se sugiere tomar esta consideración para complementar el ejercicio del MH en la revisión exhaustiva de programas que realizan actualmente, pues se beneficiaría al incorporar las aportaciones recibidas a través del Portal de Satisfacción y ChileAtiende, así como de aquellas que concentran los servicios educativos y de salud de manera aislada. En este sentido, se cuenta con una oportunidad para incorporar consideraciones de relevancia social para la configuración del gasto público en su totalidad (oferta programática y espacio fiscal existente).

Para ello, se recomienda la emisión de lineamientos por parte del MH que habiliten la concentración de la información de preferencias y percepción de usuarios y beneficiarios del sector salud, educativa, Chile Atiende, el Chile que queremos y el Portal de Satisfacción, y que homogeneice y determine los mecanismos de inclusión en el proceso presupuestario. En otras palabras, el MH debe conducir, concentrar y vincular el ejercicio de recepción de información de las preferencias sociales con el proceso presupuestario.

- **Deben concentrarse esfuerzos en la integración de una estrategia de política presupuestaria basada en evidencia, que permita identificar claramente la cadena de resultados y los impactos de la opinión y prioridades sociales en la configuración y ajustes del ciclo presupuestario.**

Es fundamental impulsar un enfoque integrado que utilice las distintas herramientas para captar las preferencias sociales. Actualmente, las herramientas disponibles en Chile carecen de la vinculación que les permita integrarse en un vehículo para la toma de decisiones basadas en evidencia. También es necesaria clara estrategia de transparencia, comunicación y difusión, en el timón del diseño de objetivos estratégicos que sean relevantes para la ciudadanía.

Para ello, es relevante considerar las experiencias comparativas descritas, mismas que **en todos los casos permiten una trazabilidad entre la recopilación de opiniones y los cambios generados, ya sea a través de programas nuevos, asignaciones presupuestarias u otro tipo de ajustes. También permiten conocer el impacto de la incorporación de las preferencias sociales en los objetivos estratégicos y su medición.** Así, se sugiere que se presenten estadísticas que permitan conocer los aportes recibidos y su nivel de utilización en la gestión de la entrega de bienes, y servicios, planes operativos para alcanzar las metas, ajustes en asignaciones y ejercicio del gasto.

- **La incorporación del marco metodológico que integra la planeación con la presupuestación basada en resultados es clave para la inclusión objetiva y monitoreable de las opiniones ciudadanas, al ciclo presupuestario.**

Es indispensable que sea evidente qué consecuencias existen, y cómo se llegará al impacto deseado en la eficiencia operativa y asignativa del estado. Para ello, se considera que el liderazgo institucional y público del MH en los temas del gasto público, como en el caso de Nueva Zelanda y Canadá, será clave para que los múltiples esfuerzos se canalicen en uno solo, en una visión de Estado, que sea claramente soportada y abanderada, por una nueva dinámica en la gestión de sus finanzas.

En la misma lógica, se recomienda utilizar herramientas conceptuales propias de la gestión de las finanzas públicas para la integración clara de las preferencias sociales, tales como los indicadores (Nueva Zelanda y México) y evaluaciones del desempeño (Canadá y Reino Unido), y los programas presupuestarios (Reino Unido y México). Asimismo, la lógica vertical que une dicha incorporación en los objetivos estratégicos de la planeación nacional con las acciones cotidianas del Estado debe ser clara y la relación causal debe ser de dominio público. Es importante considerar que un riesgo de que no se integren a esta lógica presupuestaria es que se

consideren ejercicios meramente estéticos, lo cual demerita la confianza del público consultado.

- **Entender el proceso como la creación de una relación de confianza entre Estado y gobernados debe ser la guía de las consideraciones procedimentales.**

Las experiencias reflejadas en esta sección, reflejan un esfuerzo deliberado de disminuir la distancia entre la planeación de la política pública, y las personas afectadas o beneficiarias de la misma. En este sentido, **para que estas interacciones deriven en una relación más cercana, y, sobre todo, basada en la comunicación y confianza, se recomienda un enfoque de revisión calendarizado, integrado y estratégico; es decir, no consultar constante o erráticamente, por diferentes medios, sin una lógica clara y explícita .**

- **Como en otros países, la emergencia por COVID-19 presenta una oportunidad para que Chile integre una priorización sectorial de objetivos estratégicos que tome en cuenta las preferencias de la ciudadanía.**

El impacto derivado de la pandemia por COVID-19, plantea una emergencia y una crisis que al mismo tiempo presenta una oportunidad para implementar un ejercicio sectorial enfocado en la salud, como el realizado por el Reino Unido, considerando que es el probablemente el único sector con un espacio fiscal creciente y cuyo modelo de atención necesariamente sufrirá ajustes como reacción a las actuales condiciones sanitarias y las que siguen surgiendo conforme evoluciona la emergencia global.

En resumen, la segunda sección del documento recomienda que se centralicen los numerosos esfuerzos de recopilación de información de las prioridades de la ciudadanía que ya realiza Chile, para que se coordinen eficazmente. Esto podría lograrse a través de la creación de un sistema integral que opere el MH (similar a la centralización de Service del Canadá), para que los insumos de la gente que usa servicios públicos se conviertan en elementos sustantivos para una política pública presupuestaria basada en evidencia directa de la opinión y prioridades de las personas usuarias de los programas presupuestarios. La configuración de dicho sistema deberá sistematizar la publicación sobre la lógica de utilización de los insumos, su ponderación e influencia, contemplando como en el caso de Nueva Zelanda y Reino Unido, que se puedan reconfigurar objetivos nacionales (NZ) o sectoriales (UK-Sector salud). También deberán explicitar cómo se interpretan y miden, como en el caso de los indicadores del tablero de control de NZ. Finalmente, tendría que

contemplar un esfuerzo proactivo de explicación de los objetivos buscados con la política pública, con un canal de comunicación de dos vías que informe en los términos comprensibles para los potenciales usuarios de la acción pública, también se recomienda.

Chile transita una coyuntura de oportunidad política para el cambio en su sistema presupuestario. En ese marco, se sugiere focalizar los esfuerzos de corto plazo en dos esfuerzos convergentes: la reconfiguración del presupuesto, y el potencial fortalecimiento y transformación de la política del sector salud, que muy probablemente se encuentre en proceso de re-priorización estratégica para adaptarse a la realidad derivada de la pandemia global por COVID-19.

En este sentido, si bien una reconfiguración presupuestaria desde el punto de vista que privilegie la revisión integrada de programas para construir una “red de interconexiones existentes en torno a los problemas sociales, sus causas y los programas que lo abordan” tal como la que presenta en el *Análisis de Oferta Programática del PNUD* y que presenta un acercamiento hacia la pregunta ¿cuáles son los principales problemas que hoy aquejan a la población? A través de 3 herramientas metodológicas, a saber: 1) Mapa de programas sociales, 2) Análisis de clúster de programas sociales, y 3) Análisis de redes de programas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020) es útil y pertinente; **el mismo marco de acción que habilita la revisión y reconfiguración de la oferta programática que propone el PNUD, constituye una coyuntura que se beneficiaría de incorporar, tanto la vinculación de los programas y el presupuesto a objetivos estratégicos, como de incluir los insumos recopilados respecto de la experiencia ciudadana a través de los sistemas y programas mencionados.**

Por ello, se recomienda la incorporación digital y telefónica, como en los casos de NZ y Canadá, de la opinión de la ciudadanía en la definición de prioridades estratégicas para la decisión final de eliminaciones y fusiones derivadas de la reestructuración programática, y para la reconfiguración del modelo de atención de la salud, ambos con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa. Como visión de mediano plazo, se recomienda enfocar esfuerzos en la eficiencia operativa, e incorporar la satisfacción ciudadana en los indicadores del desempeño presupuestario, así como poner a discusión del público dichos indicadores, para tomar el pulso social respecto a la medición del avance en las metas propuestas y su relevancia desde un punto de vista social.

Anexo: Nota sobre plataformas digitales de participación ciudadana

A petición de la CGP se incorporan recomendaciones específicas para la selección de una plataforma digital de participación ciudadana. En este sentido, se sugiere tomar en cuenta las siguientes consideraciones básicas:

- Privilegiar herramientas de licencia libre *open source*
 - Garantiza una licencia de uso gratuita, por lo que no se incurre en un gasto adicional por este concepto,
 - Se pueden actualizar y agregar funcionalidades que respondan a las necesidades específicas de las audiencias y mecanismos elegidos,
 - Su utilización es congruente con los valores de gobierno abierto,
 - Incorporaría al CGP y al MH en comunidades cívicas y tecnológicas de profesionistas y usuarias que están en constante movimiento y co-creación para su mejora.

- Sostenibilidad tecnológica
 - Garantizar con los equipos tecnológicos internos que se le pueda dar mantenimiento internamente, es decir, que se cuente con los recursos humanos y de infraestructura (servidores, bases de datos, software, etc.) necesarios. Por ejemplo, la mayoría de las herramientas de licencia libre utilizan tecnologías PHP o Ruby, por lo que es importante notar estas especificidades y si existen equipos internos que cuenten con las capacidades o prever el tiempo para generarlas.

- Ecosistema de soporte cívico
 - Tomar en cuenta la existencia de una comunidad de activistas, periodistas o personas usuarias de la herramienta libre permite monitorear que los casos y rutas de uso sean vigentes, y que las funcionalidades nuevas y actualizaciones se orienten a mantener un nivel vanguardista de experiencia de usabilidad (UX).

- Módulos disponibles que funcionen con las necesidades actuales (plug and play)
 - Debe verificarse, antes de elegir la herramienta, que contenga todas las funcionalidades que se prevé necesitar, incluso que ya se haya utilizado para los mismos fines por otras personas o gobiernos.

- Documentación
 - Debe considerarse como un punto de referencia efectivo, es a donde se va antes de hacer preguntas, por lo que debería ser autoevidente y de fácil utilización para los equipos internos dedicados al soporte tecnológico.

- Actualizaciones
 - Considerar que la herramienta cuente con actualizaciones recientes y constantes,
 - Identificar que cuente con una comunidad de profesionistas de desarrollo tecnológico actualmente activa.

Entre las dos herramientas más populares en español se encuentran Consul (<https://consulproject.org>) y Decidim (<https://decidim.org>), por lo que a continuación se detallan algunas de sus características:

Características básicas

Rubros	Consul	Decidim
Tecnología	Ruby on Rails (Clásico)	Ruby on Rails (Con librería Gema)
Licencia	LICENSE-AGPLv3.txt	LICENSE-AGPLv3.txt
Ecosistema cívico	Red de ciudades en Latam	Catalunya y algunas ciudades en Latam
Ecosistema tecnológico	Slack	Jitter
Documentación	Buena	Buena
Soporte	Apoyo no dedicado, pero disponible	Apoyo dedicado

Correspondencia de módulos disponibles para mecanismos de participación específicos

Mecanismos de Participación	Consul	Decidim
Plebiscito	Voting	Consultations
Referéndum	Voting	Consultations
Votación al interior de consejos	Voting	Consultations
Consulta	Voting/Debate	Consultations/Assemblies
Propuesta específica o iniciativa ciudadana	Proposals	Proposals/Assemblies
Presupuesto Participativo	Participatory Budgeting	Participatory Budgeting
Asambleas o recorridos barriales digitales	Pages	Assemblies/Pages
Difusión Pública de información relevante básica	Pages	Pages
Red de contralorías ciudadanas	Processes	Assemblies
Audiencia Pública	Processes	Assemblies
Asambleas o recorridos barriales digitales	Pages	Assemblies/Pages

Cabe destacar además que el gobierno de Chile ya tiene experiencia con la utilización de la herramienta Decidim, a través del portal “El Chile que queremos” (<https://chilequequeremos.cl/>).

Bibliografía

- Aguilera, M. (2015). *Consultoría para la Mejora de la Gestión y Transparencia en los Servicios al Ciudadano (CH-T1155)*. [en línea] *Metodología: hacia un enfoque unificado*. Santiago, Chile: Portal de Satisfacción de Servicios Públicos. Disponible en: <https://satisfaccion.gob.cl/documentos/107ac40c3388b1dd00c7e8bcc1d530d0/download>.
- Allegretti, G., Dias, N. and Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: metodologias em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, [en línea] (14), pp.143–175. Disponible en: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/35421> [Consultado en julio 2020].
- Allen, R. (2013). Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries. In: M. Cangiano, T. Curristine and M. Lazare, eds., *Public Financial Management and its Emergent Architecture*. [en línea] Washington, D.C., USA: International Monetary Fund, pp.411–430. Disponible en: www.imfbookstore.org.
- Allen, R., Hemming, R. and Potter, B.H. (2016). *The international handbook of public financial management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ato.gov.au. (2020). *Australian Taxation Office*. [en línea] Disponible en: <https://www.ato.gov.au/> [Consultado en junio 2020].
- Bailey, P. (2020). No disabled person will be left behind in Senegal. *International Budget Partnership*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2020/06/no-disabled-person-will-be-left-behind-in-senegal/> [Consultado en junio 2020].
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos | Publications*. [en línea] [publications.iadb.org](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf> [Consultado en julio 2020].
- Canada.ca (2016). *Section 5 – Government overview*. [en línea] Disponible en: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/canada-revenue-agency-ministerial-transition-documents-november-2015/section-5-government-overview.html> [Consultado en julio 2020].
- Challenges to Public Participation (2016). *brtguide.itdp.org*. Disponible en: <https://brtguide.itdp.org/branch/master/guide/public-participation/challenges-to-public-participation> [Consultado en 8 junio 2020].
- Cochrane, K. (2007). *Service Transformation in the Government of Canada. Presentation to the International Consortium on Governmental Financial Management*.
- Commonwealth of Australia (2008). *AUSTRALIA 2020 SUMMIT INITIAL SUMMIT REPORT AUSTRALIA 2020 SUMMIT -INITIAL SUMMIT REPORT*. [en línea] Disponible en: <https://www.smh.com.au/multimedia/pdf/2020Summitinitialreport.pdf> [Consultado en Julio 2020].
- Cooke, R. (2020). Descent from the summit. *The Monthly*. [en línea] 1 Mar. Disponible en: <https://www.themonthly.com.au/issue/2020/march/1582981200/richard-cooke/descent-summit#mtr> [Consultado en julio 2020].

- De Renzio, P. and Wehner, J. (2015). *The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*. [en línea] *International Budget Partnership - Incentives for Research*. International Budget Partnership. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/impacts-of-fiscal-openness-gift-ibp-2015.pdf> [Consultado en 12 junio 2020].
- Department of Finance (2016). *Growing our Economy Together: Summary Report on the 2016 Federal Pre-Budget Consultations*. [en línea] Disponible en: <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/pre-budget/2016.html#s54> [Consultado en julio 2020].
- Department of Finance (2020). *Government of Canada launches pre-budget consultations*. [en línea] gcnews. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2020/01/government-of-canada-launches-pre-budget-consultations.html> [Consultado en julio 2020].
- developmentfinance.un.org. (2019). *2019: Integrated national financing frameworks for sustainable development | United Nations*. [en línea] Disponible en: <https://developmentfinance.un.org/2019-integrated-national-financing-frameworks-sustainable-development> [Consultado en julio 2020].
- Dias, N. and Júlio, S. (2018). The next thirty years of participatory budgeting in the world start today. In: N. Dias, ed., *HOPE FOR DEMOCRACY 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide HOPE FOR DEMOCRACY 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, 1era Edición. [en línea] Epopeia Records. Disponible en: https://oficinaorg.weebly.com/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf [Consultado en 15 mayo 2020].
- Documentos de Satisfacción Ciudadana FONASA (No disponible). (n.d.). *Documentos de Satisfacción Ciudadana FONASA (No disponible)*. [en línea] Disponible en: <https://satisfaccion.gob.cl/documentos/df353e09ddfc6c014756e715880b048c/download> [Consultado en 3 junio 2020].
- Downey, E., Ekstrom, C.D. and Matthew Adam Jones (2011). *E-government website development: future trends and strategic models*. Hershey, Pa.: Information Science Reference, p.306.
- Enserink, B., Witteveen, L. and Lie, R. (2009). *Performance indicators for public participation*. Impact Assessment and Human Well-Being, 29th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment, Accra International Conference Center, pp.137–164.
- Events in the framework of the International Open Data Day (2019). [en línea] *Global Initiative for Fiscal Transparency*, Global Initiative for Fiscal Transparency, pp.9–13. Disponible en: http://www.fiscaltransparency.net/documents/Final_Report_Rally.pdf [Consultado en 18 junio 2020].
- Farias, P., Goldsmith, S., Flumian, M., Mendoza, G., Wiseman, J., Porrúa, M., Castillo Paéz, P., García, A.C. and Zanabria, G. (2016). *Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos | Publications*. [en línea] Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobiernos-que-sirven-Innovaciones-que-est%C3%A1n-mejorando-la-entrega-de-servicios-a-los-ciudadanos.pdf> [Consultado en julio 2020].
- Flumian, M. (2018). *Innovations in Public Services Delivery: Issue No. 6: The Management of Integrated Service Delivery: Lessons from Canada | Publications*. [en línea] *publications.iadb.org*. Publications: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Innovations-in-Public-Services-Delivery->

Issue-No-6-The-Management-of-Integrated-Service-Delivery-Lessons-from-Canada.pdf [Consultado en julio 2020].

FMI (2019). *Chile: Technical Assistance Report-Introducing and Institutionalizing Spending Reviews*. [en línea] IMF Staff Country Reports. Disponible en:

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/24/Chile-Technical-Assistance-Report-Introducing-and-Institutionalizing-Spending-Reviews-48586> [Consultado en julio 2020].

Fondo Monetario Internacional (2014). *The Fiscal Transparency Code A. FISCAL TRANSPARENCY PRINCIPLES I. Fiscal Reporting*. [en línea] p.3. Disponible en: <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> [Consultado en julio 2020].

Global Initiative for Fiscal Transparency (2018). Rally #DatosEnLaCalle – Global Initiative for Fiscal Transparency. *Rally #DatosEnLaCalle*. Disponible en: <http://www.fiscaltransparency.net/publish-es/rally-datosenlacalle/?lang=es> [Consultado en 3 junio 2020].

Global Initiative for Fiscal Transparency. (2017). *Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales – Global Initiative for Fiscal Transparency*. [en línea] Disponible en: http://www.fiscaltransparency.net/principios_pp/?lang=es [Consultado en 1 junio 2020].

Global Initiative for Fiscal Transparency. (n.d.). *Guía de participación pública*. [en línea] Disponible en: <http://guide.fiscaltransparency.net/es/about-this-guide/> [Consultado en junio 2020].

Global Initiative for Fiscal Transparency. (n.d.). *Georgia Budget Monitor*. [en línea] Disponible en: <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/budget-monitor-georgia/> [Consultado en junio 2020].

Government of Georgia (2020). *THE ANTI-CRISIS ECONOMIC PLAN*. [en línea] stopcov.ge. Disponible en: <https://stopcov.ge/en/Gegma> [Consultado en junio 2020].

GOV.UK. (n.d.). *Status of tax policy consultations, GOV.UK*. [en línea] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/check-the-status-of-tax-policy-consultations> [Consultado en 5 junio 2020].

Guerrero, J.P. (2018). Money Matters: Public Finance & Social Accountability for Human Capital Forum. *Global Initiative for Fiscal Transparency | GIFT*. Disponible en: http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=6292 [Consultado en julio 2020].

Guerrero, J.P. (2020). The role of Civil Society Organizations in ensuring transparency and accountability in emergency policy responses. *Global Initiative for Fiscal Transparency*. Disponible en: http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=8477 [Consultado en junio 2020].

Guerrero, J.P. and Petrie, M. (2018). *O Que é Participaçãp Pública na Política Fiscal e por que é importante?* [en línea] Boletim de Análise Político-Institucional. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/180803_bapi_14_cap9.pdf [Consultado en julio 2020].

hacienda.cl. (n.d.). *Consulta Ciudadana - Ministerio de Hacienda*. [en línea] Disponible en: <https://www.hacienda.cl/el-ministerio/participacion-ciudadana/consulta-ciudadana.html> [Consultado en 1 junio 2020].

Hang, C.-C., Renzio, P. and McCullough, D. (2020). *New Zealand's "Well-Being Budget": A New Model for Managing Public Finances?* [en línea] International Budget Partnership- Blog. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/new-zealand-well-being-budget-may-v2-2020.pdf> [Consultado en julio 2020].

¿Hay COSOC? (2015). Chile: Fundación Multitudes y Banco Interamericano de Desarrollo.

¿Hay COSOC? 2.0. (2017). Chile: Fundación Multitudes y Banco Interamericano de Desarrollo.

Heller, N. (2020). *Politics without politicians*. Disponible en: <https://www.newyorker.com/news/the-future-of-democracy/politics-without-politicians/amp?fbclid=IwAR3yA1bs4dtbSR4kJPmaWLPtt89OPSnJV4G8zqeMsuJcFLO292b29eFgQE8> [Consultado en 15 junio 2020].

Hughes, R. (2008). *Performance Budgeting in the UK Ten Lessons from a Decade of Experience*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

IAP2's Public participation spectrum. (2014). [en línea] Disponible en: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf [Consultado en 3 junio 2020].

Indicators Aotearoa New Zealand – Ngā Tūtohu Aotearoa: Key findings from consultation and engagement. (2019). [en línea] StatsNZ Information Centre. Disponible en: <https://www.stats.govt.nz/reports/indicators-aotearoa-new-zealand-nga-tutohu-aotearoa-key-findings-from-consultation-and-engagement> [Consultado en junio2020].

Institute for Citizen-Centered Service (2015). *Citizens First 7*. [en línea] Legislative Assembly of the Northern Territories. Disponible en: <https://www.ntassembly.ca/sites/assembly/files/td253-175.pdf> [Consultado en 2020].

International Budget Partnership (2020a). *Open Budget Survey 2019, Cuestionario para Australia*. International Budget Partnership, pp.137–140.

International Budget Partnership (2020b). *Open Budget Survey 2019, Cuestionario para Canadá*. International Budget Partnership, pp.137–140.

International Budget Partnership (2020c). *Open Budget Survey 2019, Cuestionario para la República de Corea del Sur*. p.136.

International Budget Partnership (2020d). *Open Budget Survey 2019, Cuestionario para Nueva Zelanda*. International Budget Partnership, pp.196–199.

International Budget Partnership. (2020e). *COVID-19 Archives*. [en línea] Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/category/covid-19/> [Consultado en junio 2020].

International Budget Partnership. (2020f). *Open Budget Survey. Country Results*. [en línea] Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results> [Consultado en 20 mayo 2020].

International Budget Partnership. (n.d.). *About*. [en línea] Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about> [Consultado en 1 junio 2020].

Jaque, D., Cofre, R., Allendes, Y. and Quijada, A. (2020). *¿Hay COSOC? 3.0*. Chile: Multitudes.

- Lakin, J. and Herrera, G. (2020). Civil society organizations around the world advocate for transparent and just responses to COVID-19. *International Budget Partnership*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2020/06/civil-society-organizations-around-the-world-advocate-for-transparent-and-just-responses-to-covid-19/> [Consultado en 19 junio 2020].
- Lakin, J. (2019). Garbage In, Garbage Out: How performance information in budgets is failing us, and what we can do about it. *International Budget Partnership*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2019/12/garbage-in-garbage-out-how-performance-information-in-budgets-is-failing-us-and-what-we-can-do-about-it/> [Consultado en julio 2020].
- Lakin, J. (2020a). Is Participatory Democracy Smart? *International Budget Partnership*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2020/03/is-participatory-democracy-smart/> [Consultado en junio 2020].
- Lakin, J. (2020b). Random Sample: A representative mechanism for national budget participation. In: *Fiscal Openness Accelerator Project*. [en línea] Pretoria Workshop of Fiscal Transparency for Public Participation for Better Use of Public Resources. Global Initiative For Fiscal Transparency. Disponible en: <http://www.fiscaltransparency.net/foaproject/#toggle-id-3> [Consultado en 15 junio 2020].
- lejourdapres.parlement-ouvert.fr. (2020). *Consultation - Le Jour d'Après*. [en línea] Disponible en: <https://lejourdapres.parlement-ouvert.fr/> [Consultado en 19 junio 2020].
- LEY-20500 16-FEB-2011 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea] Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=20500> [Consultado en 10 mayo 2020].
- Living Standards Framework: Background and Future Work. (2018). [en línea] *treasury.govt.nz*. The Treasury, New Zealand. Disponible en: <https://treasury.govt.nz/publications/tp/living-standards-framework-background-and-future-work> [Consultado en 3 junio 2020].
- Metodología de Diseños Participativos. Programa de Recuperación de Barrios. (2015). Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Mybudget.go.kr. (n.d.). *Proposal Status List, My Budget*. [en línea] Disponible en: <https://mybudget.go.kr/howsltPrsng/bsnsPropseSttusList> [Consultado en 5 junio 2020].
- National Health Services (2006a). *Health reform in England: update and commissioning framework*. [en línea] Disponible en: <https://www.rdehospital.nhs.uk/docs/trust/board/2006/september2006/6.3%20Commissioning%20Framework.pdf> [Consultado en julio 2020].
- National Health Services (2006b). *Our health, our care, our say: A New direction for community services*. [en línea] UK government. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272238/6737.pdf [Consultado en julio 2020].
- National Treasury (2020). NATIONAL TREASURY SETS UP COVID-19 EMAIL ADDRESS. [en línea] 23 Mar. Disponible en: http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2020/Advisory%20-%20NT%20SETS%20UP%20COVID-19%20EMAIL.pdf [Consultado en junio 2020].
- New Zealand Treasury (2019). *LSF video Tim Ng - Q8 Who did the Treasury consult with in developing the Dashboard and what has cha*. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6j8SSkhx38M&feature=youtu.be> [Consultado en julio 2020].

- Noman, Z. (2008). Performance budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, [en línea] 8(1), pp.1–16. Disponible en: <https://www.oecd.org/unitedkingdom/43411005.pdf> [Consultado en julio 2020].
- NORMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MINISTERIO DE HACIENDA [en línea] Disponible en: https://www.hacienda.cl/transparencia/ciudadana_2018.pdf [Consultado en 26 mayo 2020].
- observatoriofiscal.cl. (2020). *Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto para Chile | Fundación Observatorio Fiscal*. [en línea] Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Informe/Repo/Resultados_de_la_Encuesta_de_Presupuesto_Abierto_para_Chile [Consultado en 25 mayo 2020].
- OCDE (2020a). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons Country Experiences*. [en línea] *OECD iLibrary*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/improving-governance-with-policy-evaluation_89b1577d-en#page1 [Consultado en julio 2020].
- OCDE (2020b). *What does “inclusive governance” mean? clarifying theory and practice*. [en línea] *OECD iLibrary*. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/what-does-inclusive-governance-mean_960f5a97-en#page1 [Consultado en julio 2020].
- OECD (2020). *What does “inclusive governance” mean? Clarifying Theory and practice*. [en línea] *OECD iLibrary*. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/what-does-inclusive-governance-mean_960f5a97-en#page7 [Consultado en julio 2020].
- Open Government Partnership (2013). *#OGP13 Summit Bright Spots: Rafael Ariztia, Chile*. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8lmqHahcvos> [Consultado en julio 2020].
- Openfiscaldata.go.kr. (2018). *Open Fiscal Data, Ministerio de Estrategia y Finanzas*. [en línea] Disponible en: <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/sactvPage.do> [Consultado en 6 junio 2020].
- Participación Ciudadana, FONASA. (n.d.). *Participación Ciudadana, FONASA*. [en línea] Disponible en: <http://participacionciudadana.fonasa.cl/> [Consultado en 1 junio 2020].
- participacionciudadana.hacienda.cl. (n.d.). *Consejo de la Sociedad Civil - Ministerio de Hacienda*. [en línea] Disponible en: <https://participacionciudadana.hacienda.cl/consejo-de-la-sociedad-civil> [Consultado en 2 junio 2020].
- PEFA (2019). *Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas*. [en línea] Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFA), p.93. Disponible en: https://www.pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/2020002207SPAspa001_PEFA%20Framework_2.pdf [Consultado en junio 2020].
- PNUD (2017). *GOOD PRACTICES INTEGRATING THE SDGS INTO DEVELOPMENT PLANNING: Malaysia Brief*. [en línea] *Country Briefs on SDG Integration into Planning*. UNDP. Disponible en: <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/sustainable-development/country-briefs-on-sdg-integration-into-planning.html> [Consultado en 3 octubre 2017].
- Prichard, W., Custers, A., Dom, R., Davenport, S. and Roscitt, M. (2019). *Innovations in Tax Compliance Conceptual Framework Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice & Governance Global Practice*. [en línea] World Bank. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/pdf/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.pdf> [Consultado en julio 2020].

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). *Hacia un análisis integrado de la oferta programática*. Santiago, Chile: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (2020). *Identificación y validación de desafíos para el Desarrollo Sostenible: Elementos para un diseño de proceso*. Santiago, Chile: PNUD.
- de Renzio, P. (2020). *Exploring the Determinants of Budget Credibility*. [en línea] *International Budget Partnership*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/determinants-of-budget-credibility-june-2020.pdf> [Consultado en 18 junio 2020].
- Rivero del Paso, L. and Narváez, R. (2019). *Institutional Principles and Strengthening the Budgeting Process to achieve the Sustainable Development Goals. Background paper for the World Public Sector Report of 2019, Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- Saidu Bah (2018). Sierra Leone News: District Budget Oversight Committee empowered on local governance & accountability. *Awoko Newspaper*. [en línea] 24 Sep. Disponible en: <https://awokonewspaper.com/sierra-leone-news-district-budget-oversight-committee-empowered-on-local-governance-accountability/> [Consultado en 28 mayo 2020].
- Sandoval, L. (2016). A Universal Design Approach to Government Service Delivery: The Case of Chile Atiende. *Studies in Health Technology and Informatics*, [en línea] (229), pp.540–544. Disponible en: <https://europepmc.org/article/med/27534348> [Consultado en 27 julio 2020].
- satisfaccion.gob.cl. (2015). *Ministerio de Hacienda - Portal Satisfacción de Servicios Públicos - Metodología*. [en línea] Disponible en: <https://satisfaccion.gob.cl/metodologia-estandar> [Consultado en 4 junio 2020].
- satisfaccion.gob.cl. (n.d.). *Portal Satisfacción de Servicios Públicos - Ministerio de Hacienda*. [en línea] Disponible en: <https://satisfaccion.gob.cl/> [Consultado en 1 junio 2020].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015a). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. [en línea] Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf [Consultado en julio 2020].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015b). *Política de Gasto del Ejecutivo Federal. Exposición de Motivos*. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/exposicion/EM_Capitulo_1.pdf [Consultado en julio 2020].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015c). *Reingeniería del Gasto*. [en línea] Portal de Transparencia Presupuestaria. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Reingenieria_del_Gasto [Consultado en julio 2020].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. [en línea] Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/info_trim/2016/ivt/04afp/itanfp15a_201604.docx [Consultado en 2 junio 2020].
- Secretariat, T.B. of C. (2013). *Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs*. [en línea] Government of Canada. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/treasury-board->

secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/assessing-program-resource-utilization-evaluating-federal-programs.html [Consultado en julio 2020].

Shulga, I., Shilov, L., Sukhova, A. and Pojarski, P.I. (2019). *Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia (English)*. [en línea] World Bank. World Bank. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/431001559771571513/can-local-participatory-programs-enhance-public-confidence-insights-from-the-local-initiatives-support-program-in-russia> [Consultado en julio 2020].

Sky News Australia (2020). *Rudd's Australia 2020 Summit was full of "rent seekers."* YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rEz9mTschMs> [Consultado en julio 2020].

Sloan, J. (2020). Kevin Rudd's 2020 vision: not a single light went on. *The Australian*. [en línea] 10 Feb. Disponible en: <https://www.theaustralian.com.au/commentary/kevin-rudds-2020-vision-not-a-single-light-went-on/news-story/d1b9200b041ce8f636b5c7042c4dc04e> [Consultado en julio 2020].

Touchton, M.R., Wampler, B. and Peixoto, T.C. (2019). *Of Governance and Revenue: Participatory Institutions and Tax Compliance in Brazil (English)*. [en línea] World Bank. World Bank. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/855201553787807050/of-governance-and-revenue-participatory-institutions-and-tax-compliance-in-brazil> [Consultado en julio 2020].

Treasury (2019a). *Child poverty report*. [en línea] Wellbeing Budget 2019. Disponible en: <https://treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019-html#section-6> [Consultado en julio 2020].

Treasury (2019b). *The Wellbeing Budget 2019*. [en línea] Govt.nz. Disponible en: <https://treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019-html> [Consultado en julio 2020].

treasury.govt.nz. (2018). *Have your say on living standards indicators for New Zealand*. [en línea] Disponible en: <https://treasury.govt.nz/publications/media-statement/have-your-say-living-standards-indicators-new-zealand> [Consultado en 2 junio 2020].

treasury.govt.nz. (2019). *Why we need the Living Standards Framework*. [en línea] Disponible en: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/higher-living-standards/our-living-standards-framework/why-we-need-living-standards-framework> [Consultado en 10 julio 2020].

United Nations (2019). *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions, World Public Sector Report 2019*. *publicadministration.un.org*. New York: Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs.

United Nations Inter-Agency Task Force on Financing for Development (2019). *Financing for Sustainable Development Report 2019*. [en línea] New York: United Nations. Disponible en: <https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf> [Consultado en julio 2020].

Warburton, D., Wilson, R. and Rainbow, E. (2007). *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government*. [en línea] *Involve*. London, UK: Department for Constitutional Affairs. Disponible en: <https://www.involve.org.uk/sites/default/files/uploads/Making-a-Difference-.pdf> [Consultado en julio 2020].

- World Bank (2017). *Driving Performance from the Center: Malaysia's Experience with PEMANDU*. [en línea] World Bank. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/malaysia/publication/driving-performance-from-the-center-malaysias-experience-with-pemandu> [Consultado en julio 2020].
- www.chileatiende.gob.cl. (n.d.). *Chileatiende*. [en línea] Disponible en: <https://www.chileatiende.gob.cl/> [Consultado en 1 junio 2020].
- www.dipres.gob.cl. (2020). *Indicadores de Desempeño - 2020 - DIPRES Documentación*. [en línea] Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15157-25190.html> [Consultado en 5 Junio 2020].
- www.dipres.gob.cl. (n.d.). *Balance de Gestión Integral - 2018 - DIPRES Documentación*. [en línea] Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15401-24043.html#instrumento_gestion_4 [Consultado en 1 junio 2020].
- www.infolobby.cl. (n.d.). *Infolobby*. [en línea] Disponible en: <https://www.infolobby.cl/> [Consultado en 28 junio 2020].
- www.ipea.gov.br. (2018). *Boletim de Análise Político-Institucional nº 14, janeiro - junho 2018*. [en línea] Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33907&Itemid=6 [Consultado en julio 2020].
- www.mybudget.go.kr. (n.d.). *My Budget, Ministerio de Estrategia y Finanzas*. [en línea] Disponible en: <https://www.mybudget.go.kr> [Consultado en 3 junio 2020a].
- www.mybudget.go.kr. (n.d.). *Operating Plan, My Budget*. [en línea] Disponible en: <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/operatingPlan> [Consultado en 5 junio 2020b].
- www.ourcommons.ca. (2019). *Committee News Release - House of Commons of Canada*. [en línea] Disponible en: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FINA/news-release/10537753> [Consultado en 2 junio 2020].
- www.portaltransparencia.cl. (2020). *Transparencia Activa de Organismos - Subsecretaría de Hacienda, Portal de Transparencia*. [en línea] Disponible en: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta/-/ta/AE001/MPC/CC> [Consultado en 1 junio 2020].

ANEXO V:

Marco normativo para la eficacia y eficiencia del gasto público en Chile

I. Principales cuerpos legales y su vinculación con la eficiencia y eficacia del gasto público

La **Constitución Política de la República de Chile** establece en el Capítulo I que el Estado está al servicio de la persona humana, dando con ello una concreción normativa al principio de servicialidad del Estado. De este principio derivan otros muy relevantes, tales como los de eficiencia y eficacia en la acción del Estado, los que son aplicables y exigibles a la administración pública aun cuando ellos no encuentren una expresión explícita en la Carta Fundamental, o al menos no en el referido Capítulo I de la Constitución. Tales principios sí encuentran un reconocimiento expreso en otros capítulos de la Constitución, como veremos más adelante, y en importantes leyes y normas que regulan el quehacer de la administración del Estado.

La consagración explícita del principio de servicialidad del Estado no sólo considera su dimensión de mandato de optimización, sino que garantiza su aplicación directa, al establecer un deber para el Estado tanto de servir como de promover el bien común. En efecto, la Constitución establece un concepto de bien común en su artículo 1° que fija, en definitiva, la labor que le compete al Estado: la promoción del bien común, señalando que es el «conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible».

En el capítulo relativo al Gobierno y la Administración Interior del Estado, la Constitución establece que se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. En esta materia, la Constitución establece expresamente que la Ley de Presupuestos de la Nación contemplará 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 Administración Financiera del Estado indica:

ARTÍCULO 3: «(...) Asimismo, el sistema de administración financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado».

ARTÍCULO 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 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.575, indica:

ARTÍCULO 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 confieren 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, de conformidad con la Constitución Política y las leyes».

ARTÍCULO 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».

ARTÍCULO 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».

ARTÍCULO 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».

ARTÍCULO 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 funciona-

miento 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».

II. Cuerpos normativos acerca del sistema de medición de desempeño

Como se indicó, el Estado debe gestionar los recursos fiscales de manera eficiente, transparente y orientarlos adecuadamente a los fines para los que los previó, y con apego al marco constitucional y legal establecido. Con el objeto de supervisar y vigilar que tales objetivos se cumplan el sistema normativo dispone la existencia de organismos que cumplen un rol de control. La Contraloría General de la República, fuera de ejercer el control de legalidad de los actos administrativos, efectúa el control financiero del Estado chileno por lo que debe fiscalizar el cumplimiento del marco jurídico en la administración de los recursos públicos, efectuando auditorías para verificar la recaudación, ingreso e inversión de esos recursos, debiendo la Tesorería sujetarse a las normas e instrucciones impartidas por el órgano contralor. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda opera un sistema de evaluación y control de gestión para velar por la eficiente y transparente asignación del gasto y el uso de los recursos públicos.

A nivel de monitoreo, en 1994 se inició la creación de indicadores y metas de desempeño como parte del proceso presupuestario, en cinco instituciones piloto. En 1998 se iniciaron los **Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553)**, con indicadores

asociados a un incentivo monetario colectivo para los funcionarios. Esta línea de trabajo se descontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000, pero fue reiniciada con la formulación del proyecto de presupuestos 2001, reafirmando el rol de la Dirección de Presupuestos como gestor del sistema de evaluación y monitoreo.

Posteriormente, en 2003 se promulgó la **Ley N° 19.896, que modifica el Decreto Ley N° 1.263**, y establece normas adicionales sobre la administración presupuestaria y del personal. En dicho cuerpo legal se profundizó el sistema de monitoreo y evaluación. Acerca de la «verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos» se estableció lo siguiente:

- Anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos.
- Los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo con las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda. Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas

Para el gasto de capital, la modificación especificó, entre otras cosas, que:

- Los estudios preinversionales y los programas o proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con informe

del organismo de planificación nacional o regional según sea el caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad.

- Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto. La autorización de recursos para los estudios y programas o proyectos a que se refiere el inciso precedente, y la celebración de los contratos respectivos sólo podrán efectuarse previa identificación presupuestaria.
- Tal identificación deberá ser aprobada a nivel de asignaciones especiales, por decreto o resolución según corresponda, conforme a las normas que establezca un reglamento, emanado del Ministerio de Hacienda, el cual establecerá los contenidos de dichos instrumentos aprobatorios, incluido lo relativo a montos por concepto de gasto, compromisos futuros que pueden irrogar y límites máximos, las autoridades facultadas para suscribirlos y los demás procedimientos y modalidades aplicables al efecto.

Con posterioridad, mediante el **Decreto N° 1177**, del Ministerio de Hacienda —publicado en el Diario Oficial en febrero de 2004—, se reglamentó el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el **Decreto Ley N° 1.263**, estableciéndose las siguientes líneas de evaluación:

- Línea de Evaluación de Programas Públicos (EPG): esta línea de evaluación debe utilizar la metodología de marco lógico, centrándose en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos sobre la base, principalmente, de antecedentes e información existentes. La evaluación deberá considerar al menos los siguientes focos o ámbitos: justificación del programa, su diseño, los principales aspectos de organización y gestión, y los resultados o desempeño en términos de eficacia, eficiencia y economía. Sobre el análisis de los

ámbitos señalados la evaluación deberá elaborar conclusiones y recomendaciones.

- **Línea de Evaluación de Impacto de Programas:** esta línea de evaluación aplicará instrumentos de recolección de información primaria e investigación en terreno, si es necesario, y utilizará los modelos analíticos que se requieran. La evaluación deberá considerar, al menos, los siguientes focos o ámbitos: (i) resultados en términos de eficacia a nivel de productos, resultados intermedios y resultados finales; y (ii) uso de recursos en términos de eficiencia y economía, y mediciones globales del desempeño. Sobre el análisis de los ámbitos señalados, la evaluación deberá elaborar conclusiones y recomendaciones. Acerca del procedimiento, el reglamento indica que a más tardar el 31 de enero se identificarán los programas o proyectos que serán objeto de evaluación ese año.

Acerca del proceso, indica que el sistema de evaluación de programas públicos comprenderá las siguientes instancias e instituciones:

Comité Interministerial. El sistema de evaluación de programas contará con un Comité Interministerial, el que tendrá por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales. Este comité estará presidido por un representante del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En todas las líneas de evaluación, la Dirección de Presupuestos tendrá la responsabilidad de la ejecución adecuada de las mismas. Le corresponderá especialmente llevar a cabo el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final, señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas refe-

ridas en los artículos 4 y 5 letra a); integrar los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario y establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados.

Evaluadores. Las evaluaciones de la línea Evaluación de Programas Públicos serán realizadas por paneles de profesionales expertos; y las de la línea de Evaluación de Impacto lo serán por universidades, entidades consultoras u organismos internacionales.

Instituciones evaluadas. Las instituciones responsables de la ejecución de los programas objeto de evaluación participarán en el proceso con responsabilidades que se enumeran en detalle en el reglamento, tales como proveer información, participar en reuniones, emitir comentarios e informar de compromisos semestralmente.

Respecto de las iniciativas de inversión, el **Decreto Supremo N° 814** de 2003 del Ministerio de Hacienda, cuya última modificación corresponde a noviembre de 2014, contiene el reglamento del artículo 19 bis del **Decreto Ley N° 1.263**, sobre identificación presupuestaria de los estudios preinversionales, programas o proyectos de inversión.

Finalmente, la **Ley N° 20.530**, que creó el Ministerio de Desarrollo Social (hoy y Familia, MDSyF) establece que corresponderán a esa cartera, entre otras funciones:

«(...) velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social velará porque dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso».

«(...) evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, velando por la eficacia y

eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país».

Además, la ley en comento otorga una definición legal de programas sociales, estableciendo al efecto que son «un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte. Dichos programas deberán encontrarse incluidos en la definición funcional de gasto público social. Un reglamento expedido por medio del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y suscrito además por el ministro de Hacienda, fijará los criterios y procedimiento mediante el cual se determinará qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social. En la formulación de estos criterios se deberá oír al Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia» (del que trata la referida ley).

En materia de las atribuciones con la que dicho ministerio cuenta en concreto, para efectos de este informe son relevantes las siguientes:

«Establecer, previa consulta al consejo de la sociedad civil de la **Ley N° 20.500** en la forma que establece dicha ley y aprobación del Comité Interministerial de Desarrollo Social a que se refiere el artículo 11, los criterios de evaluación para determinar, entre otros, la consistencia, coherencia y atingencia de los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente por los ministerios o servicios públicos, así como su coordinación y complementación con otros programas sociales en ejecución o que planteen implementarse».

«Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El

informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atingencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos del proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos».

«Colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento de, entre otros, su eficiencia, eficacia y focalización. Estos informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales podrán ser considerados en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos y deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia».

Respecto de esta materia son asimismo aplicables los reglamentos y demás normativa dictada conforme a la **Ley N° 20.530**.

De esta manera, y a partir del marco jurídico vigente, corresponde al MDSyF la evaluación ex ante de los programas sociales, manteniendo la Dirección de Presupuesto sus atribuciones en la materia respecto de las restantes iniciativas y programas públicos.

El MDSyF heredó diversas funciones del Ministerio de Planificación, entre las que se cuenta la gestión del Sistema Nacional de Inversiones. La **Ley N° 20.530** estableció y definió el Banco Integrado de Proyectos de Inversión –registro que administra esta cartera y que contiene las iniciativas de inversión que han sido evaluadas y requieren financiamiento del Estado–, señalando que es un registro público en los términos de la **Ley N° 20.285** sobre transparencia en la función pública y acceso a la información. También conceptualizó lo que debe entenderse por iniciativas de inversión, indicando que:

«Corresponden a los gastos por concepto de estudios preinversionales, de prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos de inversión pública. Asimismo, considera los gastos en proyectos de inversión que realizan los organismos del sector público, para inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios, incluyendo aquello que forme parte integral de un proyecto de inversión. Además, comprende los programas de inversión (...)».

Así, corresponde a esa cartera la evaluación *ex ante* de las iniciativas de inversión pública¹⁰⁸.

108 A pesar de que en el Banco Integrado de Proyectos de Inversión, el registro es público, no es igualmente pública la metodología precisa que se utiliza para efectos de realizar las evaluaciones de las iniciativas e inversión, ni son públicas —como transparencia activa— las evaluaciones *ex ante* mismas. Tampoco son conocidas las eventuales evaluaciones *ex post* de largo plazo que pudieran realizarse en base al gasto de capital en términos de la consecución de los objetivos tenidos a la vista, toda vez que no se publica información al efecto.

ANEXO VI:

Los indicadores del Presupuesto de Bienestar de Nueva Zelanda

Trend	Domain	Indicator	Units
	Civic engagement and governance	Perceived corruption	Corruption perception index score on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean)
	Civic engagement and governance	Trust in government institutions	Percentage of adults who, overall, trust the public service
	Civic engagement and governance	Voter turnout	Percentage of enrolled electors who voted in the general election
	Cultural identity	Ability to express identity	Percentage of adults who said it was easy or very easy to express their identity in New Zealand
	Cultural identity	Te Reo Māori speakers	Percentage of people who can converse about a lot of everyday things in Te Reo Māori
<i>No trend available</i>	Environment	Access to the natural environment	Percentage of people who said it was very easy to get to their nearest park or green space
	Environment	Air quality	National annual average PM10 concentration
	Environment	Perceived environmental quality	Percentage of people who rated the “overall state of the natural environment in New Zealand” as very good or good
<i>No trend available</i>	Environment	Water quality (swimmability)	Percentage of tested river sites that are safe to swim in under normal conditions
	Health	Health status	Percentage of adults reporting good or very good health
	Health	Healthy life expectancy	Number of years an infant under 1 year old can expect to live in good health
	Health	Mental health	Percentage of adults with high levels of psychological distress
	Health	Suicide rate	Deaths caused by intentional self-harm, age-standardised rate per 100,000 people
	Housing	Household crowding	Percentage of people living in a crowded house

Trend	Domain	Indicator	Units
	Housing	Housing cost	Percentage of households with housing costs greater than 30% of income
No trend available	Housing	Housing quality	Percentage of people reporting major repairs needed
	Income and consumption	Child poverty-material hardship	Percentage of children living in households experiencing material hardship
	Income and consumption	Consumption	Average real weekly household expenditure
	Income and consumption	Disposable income	Median real equivalised household income after taxes and transfers, and before housing costs
	Income and consumption	Financial wellbeing	Percentage of adults who report they do not have enough money to meet everyday needs
	Income and consumption	Household net worth	Average household net worth
	Jobs and earnings	Employment rate	Percentage of adults who are employed
	Jobs and earnings	Hourly earnings	Median hourly earnings for wage and salary employees (aged 15+)
	Jobs and earnings	Unemployment rate	Percentage of labour force who are unemployed
	Jobs and earnings	Youth NEET rate	Percentage of young people aged 15-24 years who are not in employment, education or training (NEET)
	Knowledge and skills	Cognitive skills at age 15	Programme for International Student Assessment (PISA) mean score for reading, mathematics and science
	Knowledge and skills	Educational attainment of the adult population (tertiary)	Percentage of adults aged 25-64 with a Bachelor's degree or higher qualification
	Knowledge and skills	Educational attainment of the adult population (upper secondary)	Percentage of adults aged 25-64 with at least an upper secondary education (equivalent to NCEA Level 2)

1
2
3
4
5
6

Trend	Domain	Indicator	Units
No trend available	Safety	Domestic violence	Percentage of adults who were victims of family violence in the past year
	Safety	Feeling safe	Percentage of adults who feel safe when walking alone in their neighbourhood after dark
	Safety	Intentional homicide rate	Deaths caused by assault, age-standardised rates per 100,000 people
	Safety	Workplace accident rate	Number of work-related injury claims per 1,000 full-time equivalent employees (FTEs)
	Social connections	Discrimination	Percentage of adults who experienced discrimination in the past 12 months in New Zealand
	Social connections	Loneliness	Percentage of adults who felt lonely at least some of the time in the last four weeks
No trend available	Social connections	Māori connection to marae	Percentage of Māori adults who feel strongly connected with their ancestral marae
	Social connections	Social network support	Percentage of adults who had face to face contact with friends who do not live with them at least once a week
	Subjective wellbeing	Family wellbeing	Percentage of people with a score of 7/10 or higher for family wellbeing
	Subjective wellbeing	General life satisfaction	Percentage of people with a score of 7/10 or higher for life satisfaction
	Subjective wellbeing	Sense of purpose in one's life	Percentage of people with a score of 7/10 or higher for feeling that life is worthwhile
	Time use	Leisure and personal care	Average hours per day devoted to free time and personal care (e.g. sleeping, eating, personal hygiene) by people aged 12 and over
	Time use	Paid work	Average actual weekly hours worked by employed adults
	Time use	Satisfaction with work-life balance	Percentage of people who are "very satisfied" or "satisfied" with their work-life balance
	Time use	Unpaid work	Average hours per day spent doing unpaid work (for own household, other household or an organisation)

Fuente: <https://lsfdashboard.treasury.govt.nz/wellbeing/>

