



Comisión del Gasto Público

Elementos para considerar en la implementación del “Marco de Entendimiento para el Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo”

y

Recomendaciones aplicables a ser consideradas a la luz de los acuerdos que se están tomando en materia fiscal para los próximos dos años, con el objetivo de robustecer el sistema presupuestario frente al mayor endeudamiento que se considera.

Santiago, 01 de Julio de 2020

ÍNDICE

A.	RESUMEN EJECUTIVO	3
B.	INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	5
C.	RECOMENDACIONES.....	9
I.	TRANSPARENCIA Y BUEN USO DE RECURSOS DEL FONDO EXTRAPRESUPUESTARIO	9
1.	Avance de ejecución de los fondos extrapresupuestarios	9
2.	Evaluaciones, revisiones y auditorías	12
3.	Potenciar la transparencia de la Inversión Pública	13
4.	Una mayor transparencia hospitalaria	14
II.	CONSENSUAR UN SISTEMA PRESUPUESTARIO MÁS ROBUSTO Y TRANSPARENTE	15
	ANEXO: MODERNIZACIONES AL SISTEMA PRESUPUESTARIO	16

A. RESUMEN EJECUTIVO

La crisis generada por el COVID-19 y su evolución, en términos sanitarios y económicos, ha implicado planificar y ejecutar gasto público adicional, más allá de aquel contemplado en la Ley de Presupuestos para el Sector Público 2020 y en otras leyes aprobadas en los últimos meses. Recientemente, y tras un acuerdo técnico y político entre el Gobierno y el Congreso (en adelante, el “Acuerdo”), se resolvió crear un nuevo fondo extrapresupuestario de hasta US\$12.000 millones a través de una nueva estructura fiscal que busca ser transitoria y flexible. El fondo será utilizado por el gobierno en mayores gastos corrientes, medidas de protección social, inversión pública adicional y nuevos impulsos para la reactivación económica.

La flexibilidad y el carácter transitorio de este fondo son atributos relevantes. No obstante, ellos deben ser sopesados contra las potenciales desventajas asociadas a crear un fondo extrapresupuestario, en términos de la transparencia, cumplimiento de normas generales aplicables al gasto público y rendición de cuentas. Transparentar las referidas desventajas, ayudará a que la respectiva regulación se haga cargo de las mismas. De hecho, al ser un fondo extrapresupuestario, los gastos tienen que contabilizarse en cuentas extrapresupuestarias, no obstante que el/los organismos encargados de efectuar o ejecutar dichos gastos estén incluidos en el Presupuesto de la Nación. Ello hace complejo el registro de las transacciones con cargo al fondo, ya que éste debe llevar la contabilidad de sus ingresos y gastos y además llevar una contabilidad paralela¹.

Valorando el Acuerdo alcanzado, esta Comisión considera pertinente efectuar recomendaciones orientadas a que:

- (a) Se aclare, de acuerdo con el numeral 22 del artículo 19 de la Constitución y el artículo 4° de la Ley de Administración Financiera del Estado (DL N°1263), si se tratará de un fondo extrapresupuestario o de un fondo presupuestario especial, al alero, por ejemplo, del Tesoro Público. El carácter extrapresupuestario implicaría tener que crear una nueva institucionalidad financiera paralela al DL N°1263, mediante la ley del caso.
- (b) En caso de crearse de forma extrapresupuestaria, el fondo pueda ser sometido a altos estándares en cuanto a su diseño, ejecución, elegibilidad (respecto a los destinatarios de los recursos), rendición y transparencia.
- (c) Nuestro sistema presupuestario sea más robusto y eficiente, en particular frente a las estimaciones de aumento de la deuda pública bruta, de 28% del PIB a fines de 2019, a 43% a fines de 2022. Para ello se propone un núcleo prioritario de recomendaciones, las que deben entenderse complementarias de aquellas que la Comisión haya expresado con anterioridad y de las que emita en forma adicional en el futuro, conforme a su mandato.

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas:

¹ Vea también: *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Richard Allen and Dimitar Radev, OECD, 2006 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43469293.pdf>.

RECOMENDACIONES RESPECTO DEL FONDO EXTRAPRESUPUESTARIO

<u>Nº</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Detalle</u>
General	Explicitar tanto las ventajas como desventajas de la creación y manejo del fondo de forma extrapresupuestaria.	
(i) - (ix)	Transparencia del fondo extrapresupuestario	Se propone asimilar la rendición de cuentas y la transparencia del gasto extrapresupuestario, a lo menos, a los estándares del gasto presupuestario normal. Para ello, se hacen una serie de recomendaciones a fin de que sean recogidas en el marco normativo que regulará al fondo extrapresupuestario.
(xi) - (xii)	Evaluaciones, revisiones y auditorías sobre el fondo extrapresupuestario	Se propone elaborar un estándar explícito para las evaluaciones, revisiones y auditorías (internas y externas) relacionadas con el fondo extrapresupuestario, incluyendo "auditorías financieras" desde la Contraloría General de la República. Además, se propone definir un estándar para publicar los resultados de estas evaluaciones, revisiones y auditorías.
(xiii) - (xvi)	Transparencia de inversiones en infraestructura pública, en el marco de la reactivación	Se propone elaborar un nuevo estándar para la rendición de cuentas y transparencia de inversiones en infraestructura pública, con un foco especial en obras públicas (OOPP) y concesiones que son parte del Acuerdo, y que se entienden como elemento importante dentro del gasto de reactivación económica. Se recomienda aplicar este estándar a las OOPP y concesiones, en general.
(xvii) - (xviii)	Mayor transparencia hospitalaria	Se propone incorporar a los hospitales como Programas Presupuestarios en cada Servicio de Salud, y elaborar un estándar de rendición de cuentas y transparencia del gasto hospitalario, que pueda efectuarse con cargo al fondo extrapresupuestario. Se propone, también, acotar los riesgos de corrupción en compras públicas de fármacos. Se recomienda, asimismo, aplicar este estándar para el gasto hospitalario / compras farmacéuticas del Estado, en general.

RECOMENDACIONES COMPLEMENTARIAS AL ACUERDO - HACIA UN SISTEMA PRESUPUESTARIO MÁS ROBUSTO Y TRANSPARENTE

A la luz del mayor endeudamiento público, se sugiere acordar, también, los principios y objetivos que debieran orientar diversas modernizaciones, todas ellas necesarias, a nuestro sistema presupuestario para que éste sea más robusto, transparente y eficaz, con un foco específico en los objetivos y resultados del gasto público, así como una mayor participación ciudadana durante el ciclo presupuestario.

Como primer paso, las respectivas modernizaciones podrán acordarse sólo conceptualmente, para ser detalladas de forma posterior y ser implementadas dentro de los próximos dos o tres años.

En el Anexo que acompaña el presente documento, se encuentra un conjunto de propuestas de modernización, priorizadas, que buscan aportar, desde ya, a un debate estratégico acerca de ello.

B. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

La Comisión del Gasto Público se creó con el propósito de apoyar al Ministerio de Hacienda en el desarrollo de iniciativas que ayuden a la mayor transparencia, calidad e impacto del gasto público². Dentro de sus funciones no está pronunciarse sobre el tamaño o montos que involucran las iniciativas públicas, sino sobre la calidad, eficiencia y transparencia del gasto implicado. En específico, su objetivo es apoyar en el diseño e implementación de reformas que permitan aumentar la calidad, eficiencia, transparencia y participación ciudadana del gasto público, lo que se traducirá en mejores prestaciones, programas y servicios públicos, más allá del ahorro fiscal. Así, desde su creación, ha elaborado estudios y recomendaciones que han sido puestas a disposición de la autoridad y a la ciudadanía en general.

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 ha tenido efectos sanitarios y económicos muy significativos y ha demandado modificar el plan de gastos del gobierno central. De esta manera, ha sido necesario destinar recursos a materias sanitarias y a robustecer la red de salud y, al mismo tiempo, han debido asignarse otros recursos públicos para complementar la caída en los ingresos de las personas, así como para proporcionar mayor liquidez a las empresas, como en la preparación de un entorno de reactivación económica, para cuando las condiciones sanitarias así lo permitan.

En razón de lo anterior y sin perjuicio de la labor general de esta Comisión y los objetivos planteados por ésta en sus primeras sesiones, durante el mes de abril del presente año se refirió a los desafíos generados por la pandemia del COVID-19, para lo cual emitió la Recomendación N°2, “Recomendaciones acerca de Transparencia de la Información y la Auditoría del Gasto Público en el contexto de la crisis sanitaria”.

La evolución de la pandemia ha demandado planificar y ejecutar gastos adicionales, más allá de aquellos contemplados en la Ley de Presupuestos del Sector Público y en otras leyes aprobadas en los últimos meses. En este marco, y al alero de la Comisión de Hacienda del Senado, la madrugada del domingo 15 de junio diversos partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición, suscribieron con el Ministerio de Hacienda, el documento denominado “Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo”. Dicho acuerdo establece una estrategia de gasto público para enfrentar la pandemia por los próximos 24 meses, proponiendo, crear, por ley, un Fondo Especial COVID-19, y explicitando las bases para su

² De acuerdo al decreto que la crea, la Comisión para el Gasto Público es una comisión “de carácter consultivo y multidisciplinario”, cuya finalidad es asesorar al Ministerio de Hacienda 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. Asimismo, la Comisión del Gasto Público es una instancia cuya misión es “diagnosticar y proponer soluciones a diferentes limitaciones o medidas que obstaculicen el diseño, ejecución y evaluación del gasto fiscal”.

implementación en torno a tres ejes fundamentales: 1) Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal a posteriori; 2) protección de los ingresos de las familias; y 3) plan de reactivación económica y del empleo. Los insumos para este acuerdo se basaron en el documento “Propuestas para la Protección y la Reactivación”³, entregado previamente por un grupo de 16 economistas, convocados para asesorar al Ministro de Hacienda.

Respecto al marco fiscal para el período de los próximos 24 meses, el entendimiento referido propone la creación de una nueva estructura fiscal transitoria y flexible, a través de un nuevo fondo extrapresupuestario, con una asignación de hasta US\$12.000 millones, para ser utilizados por el gobierno en mayores gastos corrientes, medidas de protección social, inversión pública adicional, y nuevos impulsos pro-reactivación y reconversión.

Siendo la flexibilidad y el carácter transitorio elementos importantes del diseño del fondo, es un imperativo que éstos sean sopesados de cara a otros bienes jurídicos relevantes como la transparencia y la debida rendición de cuentas. Vale destacar también -en línea con lo que señalan instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OECD”) y el Fondo Monetario Internacional (“FMI”)- que un sistema presupuestario robusto y eficiente puede ser contradictorio con la creación de un fondo extrapresupuestario que, para poder operar, requiere de la institucionalidad presupuestaria del caso.

En efecto, el fondo recibiría recursos del Gobierno Presupuestario Central hasta por US\$12.000 millones, los que tendría que traspasar, a su vez, a la unidad institucional del Gobierno Central que efectuará el gasto, para poder utilizarlos. Esto podría materializarse de dos formas:

1. Entregarlos como fondos a rendir, para que la institución receptora, una vez efectuado el gasto, rinda cuentas de los mismos, sin incorporarlos a su presupuesto. Esto último, requiere que el Fondo Extrapresupuestario tenga una estructura y contabilidad propia para registrar todas sus operaciones, cuestión que debiera contemplarse en la ley que lo cree, de ser ese el caso.
2. Efectuar una transferencia a dicha unidad para que ésta lo incorpore como ingreso y lo aplique al gasto que corresponda. Esta alternativa no requiere que el Fondo sea extrapresupuestario y contribuya a la robustez del presupuesto.

La creación de un fondo extrapresupuestario introduce riesgos de opacidad y probidad si no se regula de forma adecuada. De hecho, en esa misma línea, regular estos fondos de forma adecuada, podría implicar que finalmente sea más fácil realizarlos de forma “presupuestaria”.⁴

³ Propuestas para la Protección y la Reactivación; de: Rafael Aldunate, Rodrigo Cerda, Vittorio Corbo, José De Gregorio, Álvaro Díaz, Sebastián Edwards, Juan Andrés Fontaine, Bettina Horst, Sebastián Izquierdo, Claudia Martínez, Andrea Repetto, Claudia Sanhueza, Klaus Schmidt-Hebbel, Cristián Solís de Ovando, Rodrigo Valdés, Rodrigo Vergara. Disponible (a 15.06.2020) en: [https://www.pauta.cl/pauta/site/docs/20200610/20200610212650/propuestas para la proteccio%CC%81n y la reactivacio%CC%81n.pdf](https://www.pauta.cl/pauta/site/docs/20200610/20200610212650/propuestas%20para%20la%20proteccion%20y%20la%20reactivacion.pdf).

⁴ Vea también: <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/03/extrabudgetary.html>.

Actualmente, existen seis fondos presupuestarios en la Ley de Presupuestos 2020. Los fondos son: Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES); Fondo de Reserva de Pensiones (FRP); Fondo para la Educación; Fondo de Apoyo Regional (FAR); Fondo para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo; y Fondo de Contingencia Estratégica (FF.AA). Además, y fuera de la Ley de Presupuestos, está el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de las Fuerzas Armadas. El más parecido a las características del fondo que se acordó crear, en el marco del “Acuerdo”, es el Fondo para la Educación, el que, si bien es de carácter presupuestario, es transitorio ya que se creó con un monto único que, una vez que se agote, hace que el fondo desaparezca. Este fondo fue creado mediante el artículo 7° de ley N°20.630, el cual tiene por objetivo complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales contenidas en la Partida del Ministerio de Educación de la Ley de Presupuestos del Sector Público y está regulado por un reglamento (Decreto N°392/marzo 2013).

Los Fondos que están considerados en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como el FEES, FRP, FAR, etc. no efectúan gastos, sino que proporcionan financiamiento a los organismos que correspondan, cuando se cumplan los requisitos para los que se crearon. En resumen, estos fondos cumplen con la normativa de la ley de Administración Financiera, ley de Compras Públicas, etc. Por el contrario, un Fondo Extrapresupuestario es un ente creado fuera del presupuesto en que los recursos serían gestionados según las dos opciones indicadas previamente.

En relación a la protección de los ingresos de las familias, el plan contempla una redefinición del Ingreso Familiar de Emergencia (cuestión ya efectuada y aprobada por el Congreso Nacional a la fecha), una asignación de recursos para los municipios, un aporte a las organizaciones de la sociedad civil, gastos adicionales en salud, mejoras a la ley de protección al empleo, y una nueva protección para responsables cuidadores de niños en edad preescolar.

Por último, en lo referido a la reactivación económica, el acuerdo contempla un plan relevante de inversión pública, incentivos a la contratación de trabajadores, financiamiento para PYMES y apoyo a empresas estratégicas, disminuir plazos de respuesta del Estado a los inversionistas, instancias de trabajo con organizaciones gremiales, incentivos tributarios a la inversión, agilización regulatoria y de concesiones, fondos de reconversión y capacitación, regulación del teletrabajo para los funcionarios públicos, facilitación de acceso al créditos y protocolos de cumplimiento de medidas sanitarias para retorno al empleo.

Uno de los elementos centrales del documento dice relación con las medidas de transparencia que deben considerarse para implementar el acuerdo alcanzado, anunciando un portal web con rendiciones mensuales, sin todavía definir los estándares que aseguren que esta transparencia sea útil, no solo para el Congreso, sino, ante todo, para la ciudadanía. También considera medidas de transparencia respecto de la asignación de recursos y aportes a organizaciones sociales de la sociedad civil y a empresas

estratégicas solventes, sin en que, en esos casos, exista claridad de los estándares de transparencia perseguidos.

La implementación del acuerdo alcanzado por el Congreso con el Ministerio de Hacienda requiere la pronta aprobación de uno o más proyectos de ley, la dictación de diversas normas y reglamentos, y la generación de decisiones y procesos al interior del Estado. El presente documento pretende apoyar con recomendaciones transversales la elaboración de dichos instrumentos normativos. En este sentido, tiene dos objetivos principales:

Objetivo 1: propuesta de estándares de transparencia y seguimiento al gasto extrapresupuestario comprometido:

El marco de entendimiento realiza distintas referencias a la importancia estratégica de la transparencia y de atender a las mejores prácticas a nivel internacional, acerca del uso de los recursos públicos del fondo extrapresupuestario. Considerando los riesgos asociados al manejo de recursos extrapresupuestarios, primero, conviene aclarar a través de un debido debate las ventajas de manejar los recursos de esta manera, versus la creación de un fondo presupuestario especial como los antes referidos.

En caso de considerarse de forma extrapresupuestaria, y dado que se trata de una cantidad relevante de recursos, el fondo requeriría de altos estándares de preparación, seguimiento y transparencia, como los que se exigen, en general, para el gasto público. En este sentido, la Comisión del Gasto Público propone a las autoridades considerar diferentes medidas, que permitan no solo un adecuado seguimiento ex post, sino que también incentiven preventivamente un mejor gasto de los recursos públicos. Las recomendaciones que se realizan en este sentido se entienden de forma adicional a las propuestas realizadas respecto del presupuesto público relacionado con Covid-19, las cuales debieran aplicarse con aún mayor relevancia en el caso de este fondo extrapresupuestario.

Objetivo 2: propuesta de reformas / mejoras prioritarias en el marco presupuestario, frente al mayor endeudamiento público:

De forma complementaria, y frente a estimaciones acerca del aumento de la deuda pública bruta, de 28% del PIB a fines de 2019 a 43% a fines de 2022, la Comisión del Gasto Público considera, además, que este aumento de deuda debería venir acompañado, prioritariamente, por un mínimo de modernizaciones y reformas que aseguren, de forma permanente -más allá de la creación del fondo-, que nuestro sistema presupuestario sea más robusto y eficiente. En este sentido, planteamos avanzar hacia un acuerdo conceptual en estas materias, para definir de forma posterior una hoja de ruta clara y transparente.

C. RECOMENDACIONES

La primera recomendación está en el ámbito estratégico general, y sugiere explicitar tanto las ventajas como desventajas del manejo del fondo de forma extrapresupuestaria, para que la decisión que se adopte sea en base a un debate informado y público.

I. TRANSPARENCIA Y BUEN USO DE RECURSOS DEL FONDO EXTRAPRESUPUESTARIO

En caso de aprobar el carácter extrapresupuestario de los fondos, se plantean las siguientes recomendaciones. Éstas se entienden de forma adicional a las propuestas ya realizadas, por esta Comisión, acerca de la necesaria transparencia del gasto público en el marco de la crisis Covid-19.

1. Avance de ejecución de los fondos extrapresupuestarios

Antecedentes:

En base a la experiencia existente, se sabe que los fondos extrapresupuestarios no necesariamente tienen una adecuada transparencia materializada en datos abiertos de la información pormenorizada del gasto ejecutado según el clasificador. En este sentido, el marco de entendimiento indica que “se creará un portal web que contenga información sobre la ejecución del fondo.” Además, indica que “la DIPRES evacuará especialmente un reporte mensual especial relativo a estos recursos el que deberá ser enviado al Congreso Nacional con la misma periodicidad que complementará la rendición de cuentas en Comisión Mixta de Presupuestos.” No obstante, en el documento no se especifican los detalles sobre el respectivo estándar de transparencia.

Objetivos:

Asegurar la transparencia del avance de la ejecución de los recursos del fondo extrapresupuestario.

Recomendaciones:

- (i) En línea con las recomendaciones ya realizadas por la Comisión -o actores como [Transparency Internacional](#)- acerca de la transparencia fiscal en el marco de la crisis sanitaria, la rendición de cuentas del fondo extrapresupuestario debería establecerse vía un canal único y en conjunto con la rendición de los otros gastos / reasignaciones para enfrentar la crisis. Deberían cumplirse las mismas recomendaciones ya realizadas por la Comisión sobre la transparencia del gasto público relacionado con la crisis Covid-19, junto con consideraciones adicionales, que se enumeran a continuación.
- (ii) Las exigencias que se establezcan para garantizar la transparencia y el buen uso del fondo extrapresupuestario deberían quedar explícitas, como parte de los instrumentos normativos que crearán y regularán dicho fondo. Para ello, se recomienda considerar, en especial, el cumplimiento de las recomendaciones y buenas prácticas del FMI y las normas que hoy son aplicables, en general, al gasto público.

- (iii) Definir explícitamente la gobernanza y gestión para este fondo extrapresupuestario, así como la forma de llevar su contabilidad y quién se hace responsable de la debida y oportuna transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas frente al Congreso, así como frente a la ciudadanía.⁵
- (iv) Los fondos extrapresupuestarios deberían entregar, al menos, la misma documentación presupuestaria que presentan los flujos presupuestarios brutos de los ministerios y organismos públicos, tal como lo indica también el FMI en su [código de transparencia fiscal](#) (2019).⁶ Además, el FMI recomienda la consolidación de fondos extrapresupuestarios con el presupuesto mismo, lo que implica no solo consolidarlo de forma ex post en las estadísticas fiscales, sino también presentarlo junto con el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público. En este sentido, para el caso chileno, implica presentar un presupuesto para este fondo, según su composición. Para la rendición ex post, implica que se debe garantizar que la información relativa a la ejecución de sus recursos sea registrada en base a los mismos estándares exigidos para el presupuesto público, esto es, respetando el clasificador presupuestario vigente, tanto de la clasificación económica como de la clasificación funcional del gasto. Asimismo, debe cumplir las mismas exigencias de publicación y apertura de su información, a la ciudadanía (publicación en informes de ejecución mensual, en datos abiertos DIPRES y en el portal de Presupuesto Abierto, así como en portales complementarios de gasto que dan cuenta de las transferencias regidas por la ley N° 19.862, o en el portal Chile Indica en caso de que se trate de transferencias a nivel subnacional a los Gobiernos Regionales). En un *Working Paper* del FMI dedicado a fondos extrapresupuestarios, se recomienda además poner atención en que los respectivos informes financieros se entreguen de forma oportuna. En concreto, para el caso chileno, implica que el cuerpo normativo que regule el fondo debería definir plazos para la publicación de las respectivas bases de datos, así como responsabilizar a los encargados de proveer dicha información.

⁵ En su "[Special Series on Covid-19](#)", el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó recientemente (19 de mayo 2020) consideraciones y recomendaciones para el buen uso de fondos públicos en el marco de la crisis, incluyendo recomendaciones acerca de la ejecución vía fondos extrapresupuestarios. En este sentido, destaca que debería establecerse un fondo único, con reglas claras para su gestión y supervisión. La administración ("directorio") de este fondo debe tener experiencia en "Public Financial Management" (PFM), y, por lo tanto, incluir una representación clara del Ministerio de Hacienda. El fondo debería estar debajo del control del Ministerio de Hacienda/Dirección de Presupuestos. La Tesorería podría jugar un rol como administrador del fondo. En otro documento, con notas técnicas/manuales del FMI dedicado a fondos extrapresupuestarios (Richard Allen y Dimitar Radev, 2010), se recomienda establecer una base legal clara para la gerencia y administración de estos fondos, que también explicita el rol, las responsabilidades, y la independencia del directorio que debería supervisarlos, junto con poner reglas transparentes acerca del proceso de toma de decisiones de este fondo.

⁶ En su "[Special Series on Covid-19](#)", el FMI incluso indica que la ejecución idealmente obedecerá a un estándar aún mayor de transparencia fiscal, que los fondos presupuestarios, y que debería publicarse en formato de datos, en un máximo detalle posible.

- (v) En línea con el código de transparencia fiscal, el citado *Working Paper* del FMI recomienda, además, que los fondos extrapresupuestarios enuncien claramente los objetivos y planes de política del gobierno. En específico, implica también indicar objetivos, metas y indicadores, documentados de forma adecuada.
- (vi) El marco normativo que se defina para la transparencia y rendición de cuentas de los fondos extrapresupuestarios para enfrentar la crisis sanitaria y económica, debería incluir, como principio, mejorar la transparencia de todos los fondos extrapresupuestarios. En esta línea, cabe tener presente que, según la última encuesta de presupuesto abierto (2019) del International Budget Partnership, Chile mostró un desempeño insuficiente en la transparencia de sus fondos extrapresupuestarios actuales, mostrando en dos de cuatro preguntas respectivas un puntaje de 33/100, y en la cuarta uno de 0/100.
- (vii) Toda la información que deba ser remitida por cualquier órgano de la Administración del Estado, principalmente por parte de los Ministerios y la Dirección de Presupuestos, a las diversas instancias del Congreso Nacional o las personas que hagan uso de los derechos que establece la ley N° 20.285, se deberán proporcionar en formato digital y procesable por software de análisis de datos, es decir, en planillas de cálculos o archivos de texto plano. Los mismos criterios deben existir para las publicaciones en la web que, según el acuerdo, debe crearse. En la ley que cree el fondo se debiera establecer una norma del tenor siguiente “El incumplimiento de cualquiera de los deberes de información dará lugar al procedimiento y las sanciones que establece el artículo 10 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”. Ello sería equivalente al artículo 31 de la Ley de Presupuestos 2020.
- (viii) Es importante que la selección de las organizaciones de la sociedad civil que vayan a ser beneficiarias de recursos provenientes de este fondo extrapresupuestario, se realice de manera transparente, explicitando los criterios de elegibilidad de las instituciones, los objetivos de las transferencias y recurriendo a los instrumentos ya creados para estos propósitos como el fondo Compromiso de todas y todos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y el fondo de fortalecimiento (Ministerio Secretaría General de Gobierno) y, cuando ello no sea posible, que se entreguen a través de mecanismos que contemplen un cuerpo colegiado o comité que realice la selección, para evitar la discrecionalidad en la asignación.
- (ix) Adicionalmente, no por tratarse de un fondo extrapresupuestario y flexible, debería poder eximirse de cumplir la ley de compras públicas N° 19.886 y su reglamento, así como su registro y publicidad a través del portal mercado público, cuando una parte de los recursos del fondo requiera la adquisición de bienes o servicios de suministro para llevar adelante las prestaciones asociadas a la ciudadanía.

2. Evaluaciones, revisiones y auditorías

Antecedentes:

Según las recomendaciones del FMI (2010), se deberían establecer explícitamente las reglas mínimas para los controles internos y externos a los fondos extrapresupuestarios. Adicionalmente a ello, cabe resaltar la metodología de revisiones de gasto como un aporte en esa dirección. La DIPRES ha ido generando aprendizaje en esta materia, y de hecho en 2019 realizó un piloto de revisión del gasto (*spending review*) asociado al subtítulo 22.

Objetivo:

Fortalecer y explicitar el control sobre los fondos extrapresupuestarios que se acordaron para enfrentar la crisis sanitaria y económica.

Recomendaciones:

- (x) Definir, como parte del marco normativo que regulará el fondo extrapresupuestario, un estándar de revisiones de gasto o *spending reviews*, así como de auditorías internas y externas para los fondos extrapresupuestarios. Se recomienda también considerar explícitamente auditorías financieras desde la Contraloría General de la República para las iniciativas contempladas en el acuerdo, en el formato que sea pertinente para cada una de ellas. Además, debería, idealmente, existir un Estado Financiero auditado, de forma anual, por la Contraloría.
- (xi) Establecer de forma explícita los plazos de término y mecanismos y plazos de evaluación de cada uno de los programas o iniciativas de gasto contemplados en el Fondo Covid-19, de forma tal que una eventual extensión de los gastos considere estos antecedentes y requiera de una autorización o comunicación expresa, y debidamente fundamentada.
- (xii) Adicional a la transparencia de las evaluaciones del gasto extrapresupuestario, y tal como lo recomienda el International Budget Partnership (IBP), se deberá definir un estándar para publicar los informes de auditorías, incluyendo las auditorías internas, cuyos informes deberían publicarse en plazo prudente (por ejemplo, 6 o 12 meses siguientes a su realización).

3. Potenciar la transparencia de la Inversión Pública

Antecedentes:

El marco de entendimiento propone potenciar la inversión pública, principalmente desde los ministerios de Obras Públicas (OOPP) y de Vivienda, además de la inversión pública estratégica. Una proporción de estas inversiones son realizadas por terceros por mandatos de órganos públicos (Ministerios, Empresas Públicas), como por ejemplo en el caso de las concesiones de OOPP. Respecto de las OOPP, actualmente no se publican datos abiertos que permitan hacer seguimiento sobre las desviaciones de plazos y montos, ni existen datos abiertos sobre los flujos económicos, ajustes contractuales y niveles de uso de la infraestructura de concesiones. El impulso de inversión pública promovido por el acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo debe ser una oportunidad para hacerlo, para la totalidad de obras públicas y concesiones.

Objetivo:

Aprovechar el impulso, declarado por el acuerdo entre el gobierno y el Congreso, que se dará a la inversión pública para avanzar hacia un nuevo estándar de transparencia y apertura de información en materia de desarrollo de obras públicas y concesiones.

Recomendaciones:

- (xiii) Elaborar un nuevo estándar de transparencia para la inversión pública, en el marco de la reactivación. Implementar para ello un proceso de audiencias y consulta a la sociedad civil y usuarios.
- (xiv) Publicar para la inversión pública datos abiertos para hacer seguimiento a las diferencias entre valores y plazos adjudicados versus pagos y plazos finalmente realizados. Aplicar este estándar a la totalidad de inversión pública, incluyendo a las concesiones realizadas por empresas públicas.
- (xv) Elaborar y transparentar los objetivos finales de futuras OOPP y concesiones, en el marco de la reactivación, y asociarlos a los resultados esperados en cada territorio. Definir indicadores claves para hacer seguimiento, y asimilar el estándar a la totalidad de OOPP y concesiones, incluyendo a las concesiones realizadas por empresas públicas.
- (xvi) Proponer desde la cartera o gobierno corporativo responsable de la gestión de los fondos de reactivación una taxonomía para definir qué se entiende por “inversiones sostenibles”, según estándares internacionales, y buscar incluir indicadores que permitan un seguimiento de éstas.

4. Una mayor transparencia hospitalaria

Antecedentes:

La gestión de los hospitales y de la red de salud pública ha sido un desafío especial en materia presupuestaria en la última década, alcanzando niveles de sobre ejecución que dificultan severamente la gestión presupuestaria. Los gobiernos han avanzado en diversas iniciativas para mejorar la gestión, transparencia y rendición de cuenta de hospitales y servicios de salud. Ahora bien, la situación generada por la pandemia ha demandado un aumento relevante del gasto en salud, una redefinición de prioridades y una postergación de prestaciones que deberán ser abordadas en el futuro. Además, una parte del fondo extrapresupuestario acordado, también se podrá destinar a la red hospitalaria. Todo lo anterior hace necesario comprometer una mayor transparencia en la gestión del gasto hospitalario.

Objetivo:

Es de suma importancia monitorear de mejor manera la productividad hospitalaria, en relación con el gasto respectivo. Avanzar en ello se considera de alta relevancia estratégica para los próximos años.

Propuesta:

- (xvii) Publicar los datos de “egresos equivalentes” de los hospitales, provenientes del sistema llamado “Grupo Relacionado a Diagnóstico” (GRD), junto con el gasto de las atenciones cerradas, para permitir, de forma transparente, comparar la producción -normalizada por complejidad- de un hospital con otro, junto con el respectivo gasto por “egreso equivalente”. Aplicar este estándar a la totalidad de gasto hospitalario. La implementación de esta recomendación podría estar a cargo del Ministerio de Salud.
- (xviii) Prevenir los conflictos de intereses que pueden existir en las compras farmacéuticas; con este objetivo, se debiera establecer la obligación de transparentar la composición y las decisiones de los comités de farmacia y expertos que definen los medicamentos a comprar por parte del Estado, según recomendaciones de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y del Observatorio del Gasto Fiscal. Incorporar en el Proyecto de Ley Fármacos II la obligación de transparentar el vencimiento de patentes de fármacos que el Estado compra.

II. CONSENSUAR UN SISTEMA PRESUPUESTARIO MÁS ROBUSTO Y TRANSPARENTE

Complementario a las recomendaciones de transparencia y probidad (Capítulo I), a ser incorporadas en el marco normativo que regulará el fondo extrapresupuestario, se recomienda establecer, desde ya, un compromiso explícito para mejorar la calidad y transparencia del gasto público existente, de cara a la ciudadanía contribuyente. Este compromiso se hace más urgente en un escenario de creciente gasto y deuda pública, alta desconfianza ciudadana hacia los organismos públicos y la necesidad de avanzar en entregar más y mejores servicios públicos, a través del gasto público ya existente.

Este compromiso podrá establecerse a nivel de principios y objetivos que se acuerden desde ya, y que pudieran dar pie a una hoja de ruta de modernizaciones y reformas a nuestro sistema presupuestario, a implementarse dentro de los próximos años.

Como principios destacan (i) una mayor transparencia del gasto fiscal, (ii) un mayor foco en sus resultados, y (iii) una mayor participación ciudadana durante el ciclo presupuestario.

Aparte de mejorar y complementar la información financiera y no financiera que se entrega junto con la Ley de Presupuestos del Sector Público, se recomienda acordar un conjunto de modernizaciones que deberían abarcar también la estandarización y transparencia de los Informes Financieros de proyectos de ley, la usabilidad del sistema de evaluaciones del gasto público, y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, con foco en la Oficina de Asesoría Presupuestaria del Congreso. Aparte, destaca la necesidad y oportunidad de potenciar el rol de la sociedad civil a través de la participación en el ciclo presupuestario, y de avanzar en transparencia fiscal, en general, acorde a recomendaciones internacionales.

Ejemplos para este “conjunto de modernizaciones y reformas” se presentan en el Anexo que acompaña el presente documento.⁷

⁷ Durante el año 2020, la propia Comisión profundizará su trabajo en esta materia.

ANEXO

MODERNIZACIONES AL SISTEMA PRESUPUESTARIO ⁸

⁸ Algunas ideas han sido recogidas de: Irrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y Valdés, R., 2020. Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 15(120), 1-26. Centro de Políticas Públicas UC; Medina, J.P., Silva, E., Soto, S. y Valdés, R. (2019). Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2019*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 153-182, y Observatorio del Gasto Fiscal: “Reforma de Transparencia Presupuestaria”.

1. Una reforma presupuestaria que permita poner el foco en los objetivos y resultados del gasto público.

Antecedentes:

La Ley de Presupuestos arrastra deficiencias históricas, como programas presupuestarios que carecen de objetivos, metas y medición de resultados, y que no cuentan con un marco metodológico y explícito para su formulación. Por su lado, los programas gubernamentales son la base del sistema de monitoreo y de evaluaciones, pero no están asociados a la Ley de Presupuestos y se vinculan de forma solo parcial a la contabilidad pública, siendo difícil evaluar de forma certera y sistémica su costo-efectividad y eficiencia.

Los programas, además, abarcan principalmente las transferencias, dejando fuera un parte importante del gasto público que no tiene expresión programática, como el gasto en salud pública, la gratuidad en la educación superior y otras áreas del gasto que hoy abarcan aproximadamente la mitad del presupuesto. Por otro lado, el gasto de capital -las inversiones públicas-, tampoco cuenta con una clara definición de sus objetivos, lo que limita posteriormente el seguimiento de su desempeño según el valor que agrega para la ciudadanía.

Objetivos:

Acordar los ejes de una reforma presupuestaria a implementarse dentro de los próximos dos años, que permita poner el foco en mayor transparencia y probidad del gasto, con un énfasis específico en los objetivos y resultados del gasto. En esta línea, a continuación, se efectúan algunos planteamientos generales y prioritarios.

Recomendaciones:

- (i) Consensuar los principios de una reforma del Presupuesto Nacional, cuyos ejes debiesen incluir (a) una mayor transparencia fiscal (b) orientación en explicitar objetivos y resultados medibles para la ciudadanía, y (c) la definición de una hoja de ruta para su implementación.
- (ii) Presentar el gasto de la Ley de Presupuestos en un “anexo I” -complementario a su presentación según clasificación económica- acorde a programas gubernamentales e inversiones que se puedan subordinar debajo de una malla que explicita los principales problemas y desafíos del país, iniciativa en la cual la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ya han realizado avances importantes en los últimos meses.

Junto a estos problemas o desafíos a nivel país, asociar un número apropiado de indicadores que permita medir avances en materia de bienestar para la ciudadanía en Chile.

- (iii) Describir y comunicar el gasto que no tiene expresión en programas gubernamentales, o en inversión, asociado a los desafíos respectivos, y considerar la alternativa de ir disminuyendo el gasto que no tiene expresión programática.
- (iv) Registrar los programas gubernamentales como parte de la contabilidad pública, con sus niveles de gastos administrativos asociados.
- (v) Presentar en el “anexo I” a la Ley de Presupuestos, los respectivos programas gubernamentales e inversiones con toda su información de desempeño, con el objeto de analizar el gasto realizado, conforme a los resultados. Ello debiera aplicarse también, de manera informativa, a nivel presupuestario para el ejercicio siguiente.
- (vi) En un segundo anexo (“anexo II”) a la Ley de Presupuestos, presentar estadísticas -con el detalle de datos disponibles en línea- que permitan entender qué programas e inversiones, asociados a cuáles problemas/desafíos, tuvieron qué tipo de evaluaciones, qué resultados, y qué seguimientos, a lo largo de los últimos diez años. Asimismo, señalar expresamente cuántos recursos del presupuesto total se están destinando a programas evaluados en las categorías de desempeño “bajo”, “mal”, “insuficiente” o de “resultados no demostrados”, desglosando los recursos por programa en dichas categorías.
- (vii) Explicitar las eventuales duplicidades de funciones o traslapes que se detectan a nivel organizacional / institucional de cara a los objetivos de los programas y los servicios a cargo, presentando alternativas para mitigar esas duplicidades.
- (viii) Revisar el sistema de indicadores de desempeño para alinearlos con los objetivos de calidad y transparencia del gasto, evitando la situación actual en que (i) se miden múltiples indicadores que en muchas ocasiones no resultan útiles, y (ii) se pone énfasis en la ejecución de gasto en lugar de su impacto, lo que desincentiva las posibilidades de ahorro o de mejoras en eficiencia.

2. Un elevado estándar para los informes financieros (IF) así como para los informes de productividad (IP) de proyectos de ley⁹

Antecedentes:

En lo que se refiere a los IF, y tal como indican diversos estudios realizados en Chile¹⁰, en la actualidad no están estandarizados ni los contenidos ni formatos de los Informes Financieros que la DIPRES adjunta a cada proyecto de ley e indicación que el Ejecutivo somete a tramitación legislativa¹¹. En consecuencia,

⁹ Cabe destacar que el instructivo presidencial 003 de 15 de abril de 2019 obliga que todos los proyectos de ley del Ejecutivo deberán ingresar al Congreso con un Informe de Impacto Regulatorio (IIR), que reemplaza a los Informes de Productividad.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público, noviembre 2018, Jorge Rodríguez Cabello, Carlos Carrasco, Observatorio del Gasto Fiscal; Consejo de Modernización. 2015. “Informe Final.” Consejo de Modernización de la Labor Legislativa del Congreso Nacional, y Centro de Estudios Públicos, 2017. Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado.

¹¹ Ver artículo 14 de la LOC del Congreso Nacional y los artículos 80 y 13 de los Reglamentos del Senado y de la Cámara, respectivamente, que son la base para una mayor estandarización.

existe una gran heterogeneidad entre la cantidad, calidad y profundidad de la información de los distintos Informes Financieros.

En materia de IP, se encuentra en trámite un proyecto de ley (Boletín 12.025-03) que busca formalizar, ampliar y fortalecer el análisis de productividad de los proyectos de ley, buscando asimismo coherencia regulatoria. El principal objetivo es fortalecer el mecanismo de control ex ante, masificando el uso sistemático de las evaluaciones de impacto regulatorio, a través de los Informes de Productividad. La modificación pretende que todo proyecto de ley que implique una carga regulatoria incluya un Informe de Productividad y Coherencia Regulatoria. La idea es hacerlo aplicable a todos los proyectos de ley con efectos en la carga regulatoria, para así asegurar que toda nueva regulación consista en la mejor alternativa existente. Toda vez que una nueva regulación sea propuesta, se debe demostrar que es necesaria y que constituye la opción de política pública que maximiza los beneficios netos.

Objetivos:

- (a) Facilitar un debate más informado en el Congreso Nacional sobre el impacto financiero de iniciativas de leyes; y
- (b) una rendición ex post acerca de los gastos que efectivamente se ejecutaron.

Recomendaciones:

- (ix) La DIPRES debería establecer normas de contenido mínimo de cada Informe Financiero (el que debe considerar e incluir los distintos supuestos utilizados de manera que se puedan replicar los cálculos), así como de su formato, y luego ceñirse a ellas. Para establecer estas normas, la DIPRES debiera consultar las necesidades de los principales usuarios de estos Informes Financieros, que son principalmente los parlamentarios y sus asesores técnicos. Se debiera presentar la información de una manera que permita el contraste entre estos informes ex ante y la ejecución presupuestaria ex post, como una manera de poder evaluar su consistencia. Para ello, como estándar, se debería trabajar en moneda nacional (debidamente caracterizada), y sólo complementariamente en monedas internacionales, siempre mostrando tipos de cambios utilizados. Por último, los objetivos de cada proyecto de ley deben ser explícitos, y medibles, para monitorear el impacto no financiero generado, de forma posterior. Finalmente, dentro de este mismo ámbito, la DIPRES debe mejorar el buscador de Informes Financieros de su web institucional, el que hoy es limitado en cuanto a las opciones de búsqueda que ofrece. Finalmente, se recomienda perseverar en la aprobación del proyecto de ley que establece la obligatoriedad de los IP, antes citado, en lo que se refiere a esta materia.

3. Mejoramiento al sistema de evaluaciones del gasto público

Antecedentes:

Nuestro país cuenta con un sistema de evaluación de las políticas públicas y del gasto público que incluye a diversas instituciones y procesos, por ejemplo, la Dirección de Presupuestos, la Subsecretaría de Evaluación Social y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Estas y otras instituciones generan una cantidad relevante de información que es subutilizada en la toma de decisiones, y que no está debidamente sistematizada ni disponible de manera oportuna para los tomadores de decisiones. Además, los servicios públicos y unidades de gestión suelen complementar estos estudios con evaluaciones propias que no siempre están disponibles ni cuentan con estándares homogéneos de calidad en su diseño y análisis.

Objetivo:

Avanzar en la integración y usabilidad de la información disponible en evaluaciones de programas gubernamentales e iniciativas de gasto, promoviendo además la disponibilidad de la misma para los tomadores de decisiones y la opinión pública en general. Asimismo, avanzar en la cobertura de programas evaluados tanto en cantidad como en porcentaje del gasto público.

Recomendaciones:

- (x) Crear una metodología clara y transparente sobre el proceso de evaluación del gasto, que permita objetivizar y optimizar la selección de programas a evaluar, el seguimiento, la periodicidad, y las consecuencias de las evaluaciones.
- (xi) Lograr un consenso metodológico con los distintos actores involucrados en el proceso, en especial, el Congreso Nacional. Involucrar a actores externos de forma permanente en el proceso de revisión metodológica de la evaluación del gasto público. Incorporar mecanismos de participación ciudadana para complementar las evaluaciones de las políticas públicas con la satisfacción de la ciudadanía.
- (xii) Poner foco en el rediseño o apoyo a los programas mal evaluados; permitir, en última instancia, cerrarlos en caso de que no mejoren. Hacia el futuro incorporar *sunset rules*, esto es, cláusulas de expiración o, a lo menos, de evaluación de las iniciativas o programas, que deban hacerse públicas y ser presentadas al Congreso Nacional.

4. Potenciar rol de la sociedad civil, la transparencia y contrapesos institucionales

Antecedentes:

En materia transparencia fiscal y participación ciudadana durante el ciclo presupuestario, debe destacarse que Chile ha seguido bajando en los rankings internacionales de transparencia presupuestaria y participación ciudadana en las últimas mediciones, del International Budget Partnership. En participación ciudadana, Chile se posicionó en el ranking del “*Open Budget Survey*” en lugar 67 de un total de 117 países evaluados, estando entre los seis países con menor puntaje a nivel latinoamericano, detrás de países como El Salvador, Ecuador, y Colombia.

Asimismo, al sistema presupuestario le falta mejorar los contrapesos institucionales más importantes, por ejemplo, en el Congreso, para poder ser una contraparte más empoderada frente al Ejecutivo en materia presupuestaria.

Objetivo:

Aumentar la transparencia fiscal en general, así como la participación ciudadana.

Recomendaciones:

- (xiii) Revisar el Índice “Presupuesto Abierto” del International Budget Partnership, para comprometer avances concretos en transparencia y participación ciudadana en el ciclo presupuestario, que permitan un rol activo de la sociedad civil.
- (xiv) Fortalecer la oficina de asesoría presupuestaria del Congreso; esta ya se estableció de forma bicameral, pero sigue teniendo poco peso institucional para tomar un rol más relevante en materia presupuestaria.¹²

¹² Veá por ejemplo: https://observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/Unidad-de_Analisis_Presupuestario-para_el_Congreso.

Firmas:

X	Aninat, Isabel	X	Lobos, Macarena
X	Beyer, Harald	X	Ovando, Soledad
X	Cociña, Matías	X	Pilowsky, Jaime
X	Escobar, Bernardita	X	Pinilla, Verónica
X	García, Daniel	X	Precht, Alberto
X	González, Natalia	X	Rosenkranz, Hans
X	Granados, Sergio	X	Silva, Ernesto
X	Hermosilla, María Paz	X	Von Wolfersdorff, Jeannette