

Apuntes sobre el Gasto Público en Chile

Autor:

Patricio Latorre Caamaño

Ingeniero Comercial - U. de Chile
Vicepresidente Especialidad ICCG

Tabla de contenido

1.	Introducción.....	2
2.	Gasto Público: Concepto, origen, destino e impacto en la economía.	3
3.	Clasificación del GP: Alternativas teóricas	4
3.1.	Administrativa	4
3.2.	Económica.....	4
3.3.	Funcional.....	4
3.4.	Geográfico.....	4
4.	Clasificación del GP en Chile	6
5.	Gasto público en Chile en cifras.....	8
5.1.	Evolución del Gasto Público en Chile	8
5.2.	Relación GP vs PIB históricos.....	9
5.3.	GP como porcentaje del PIB.....	10
5.4.	Distribución de categorías del GP como % del PIB histórico.....	11
6.	GP vs PIB: Comparativo con otras economías.	12
6.1.	PIB per cápita en Euros	13
6.2.	Países miembros OCDE con PIB per cápita menor a 20.000 euros.	14
6.3.	Comparativo del GP como % del PIB a nivel desarrollo equivalente.....	15
6.4.	Gastos en salud como % del PIB	16
7.	Instituciones Financieras del Estado.....	17
7.1.	Instituciones que participan en el funcionamiento del Sistema.	18
	Dirección de Presupuestos (Dipres).....	19
	Evaluación y Transparencia Fiscal	19
	Contraloría Regional de la República.....	20
	Consejo Fiscal Autónomo (CFA).....	21
8.	El futuro del GP: Perspectivas.....	22
8.1.	La modernización de la Contraloría: integrando la inteligencia de datos a su labor fiscalizadora..	22
8.2.	PMG - Programas de Mejoramiento de la Gestión: Probable aumento de las exigencias.....	23
8.3.	Proyecto de impulsar presupuesto base cero.....	23
8.4.	Reforma del estatuto del empleo público como parte de la modernización del Estado.	24
8.5.	El principio de la Responsabilidad Económica Intergeneracional.	25
9.	Fuentes	27
	Datos Macro	27

1. Introducción

El propósito del presente trabajo es divulgar entre los miembros del Colegio de Ingenieros de Chile y demás personas interesadas en el gasto público, los aspectos más relevantes sobre la materia y las instituciones que participan en el proceso. Esto es, el volumen de recursos aportados por los contribuyentes para financiar el gasto público, la determinación de la cuantía de los mismos y la distribución de estos recursos entre los diversos destinos posibles, los cuales corresponden a las contraprestaciones que el Estado ofrece en materias de salud, educación, defensa, seguridad, transportes, etc.

El manejo de recursos escasos y de uso alternativo, está en la base de la ciencia económica y por ello, la especialidad de ICCG del Colegio de Ingenieros debe aspirar a transformarse en un actor válido en la discusión pública sobre materias de su especialidad, como resulta ser el caso del Gasto Público.

La determinación de los montos anuales de Gasto Público en términos absolutos, los criterios de distribución del GP y la calidad y eficiencia del gasto en cada una de sus aplicaciones, son materias que debieran ser protagonistas del debate público donde los especialistas puedan transparentar las diversas opciones técnicamente factibles, a fin de validar el proceso de toma de decisiones y otorgarle el debido respaldo ciudadano.

Asimismo, sería conveniente incorporar al análisis no sólo el efecto que las políticas fiscales actuales puedan producir sobre la economía presente, sino también su impacto en las generaciones futuras, esto es, apelar a una cierta responsabilidad intergeneracional.

2. Gasto Público: Concepto, origen, destino e impacto en la economía.

El gasto público se refiere al uso de los fondos del gobierno para financiar actividades y programas que benefician a la sociedad en su conjunto. Es el gasto realizado por los gobiernos en diferentes niveles (nacional, regional o local) para cubrir una amplia variedad de áreas, como educación, salud, infraestructura, defensa, justicia, asistencia social y servicios públicos, entre otros.

El gasto público se financia principalmente a través de los ingresos del gobierno, que pueden provenir de impuestos, préstamos, ingresos por recursos naturales u otras fuentes. Estos fondos se asignan a diferentes sectores y programas en función de las prioridades establecidas por el gobierno y las necesidades de la sociedad.

El gasto público desempeña un papel crucial en el funcionamiento de la economía y el bienestar de la población. Puede tener un impacto significativo en el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la estabilidad financiera y el desarrollo social. Además, el gasto público también puede utilizarse como una herramienta de política para estimular la demanda agregada en tiempos de recesión o para regular la economía.

Es importante destacar que la gestión efectiva del gasto público es fundamental para garantizar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, evitando la corrupción y promoviendo el desarrollo sostenible.

3. Clasificación del GP: Alternativas teóricas

Desde el punto de vista teórico, los gastos de gobiernos se pueden clasificar de las siguientes maneras:

3.1. Administrativa

Distingue entre Gobierno Central y otros destinos tales como Municipalidades, empresas públicas, universidades, etc. Dependiendo de la división administrativa, desde la mirada regional del país que se trate, será centralizada o descentralizada y se desagregarán los niveles que se estimen convenientes.

3.2. Económica

Se distingue entre Gastos de Capital y gastos corrientes.

- **Gastos de capital:** Está dirigido fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional, por ejemplo: la construcción de carreteras y la producción de energéticos y para mejorar las condiciones de bienestar de la población (escuelas, universidades, hospitales, etc.). Este gasto incrementa el patrimonio del sector público, no son repetitivos y no se agotan en el primer uso.
- **Gastos corrientes:** es fundamental para satisfacer las necesidades sociales permanentes que tiene un país; subsidios, pensiones, bienes y servicios de organismos públicos, entre muchas otras cosas. Este gasto no incrementa el patrimonio, son repetitivos y se agotan en el primer uso.

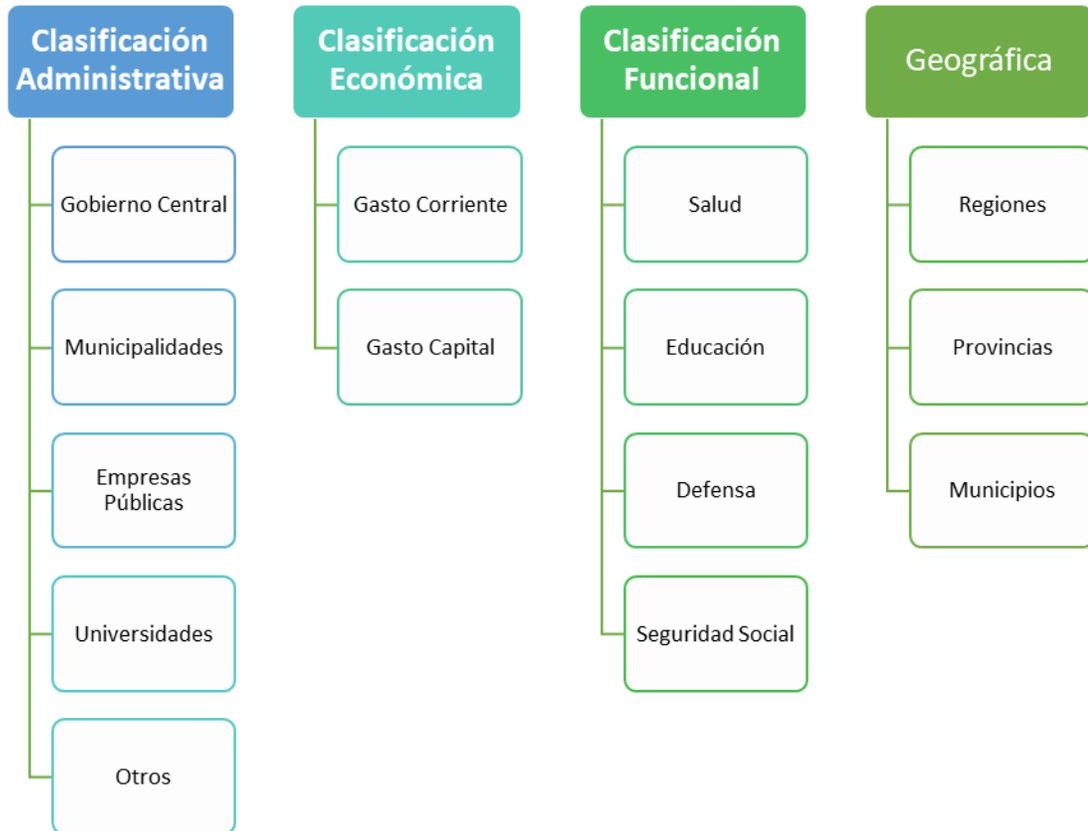
3.3. Funcional

El gasto público se distribuye según el destino de los recursos, siendo estos los gastos en:

- Salud
- Educación
- Seguridad social
- Defensa
- Otros.

3.4. Geográfico

Es importante reiterar que la composición del gasto público puede variar según el país, su estructura gubernamental y sus prioridades políticas. Los gobiernos establecen presupuestos para determinar cómo se distribuirán los recursos financieros y asignarán los fondos a las diferentes categorías de gasto público en función de las necesidades y prioridades nacionales.



4. Clasificación del GP en Chile

Para efectos de homologar la información y posibilitar la comparación entre las diversas economías, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acordaron un Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que rige desde el 2008 y al cual Chile se adscribió con posterioridad.

La OCDE utiliza una clasificación detallada del gasto público para facilitar la comparación y el análisis de las políticas fiscales entre sus países miembros. Esta clasificación, conocida como la Clasificación de las Funciones del Gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés), organiza el gasto público en función de las actividades y funciones que desempeña el gobierno. Chile es miembro de la OCDE desde 2010 y ha adecuado su sistema de información de cuentas nacionales a las de la Organización.

Clasificación COFOG



A continuación, se presentan las categorías principales de la clasificación COFOG de la OCDE:

- **Servicios generales del gobierno:** Incluye el gasto asociado con la administración general del gobierno, como los salarios del personal administrativo, los gastos de oficina y los costos de operación del gobierno en general.
- **Defensa:** Representa el gasto relacionado con la defensa nacional, incluyendo las fuerzas armadas, el mantenimiento del equipo militar y otros aspectos relacionados con la seguridad del país.
- **Orden público y seguridad:** Comprende el gasto destinado a mantener la seguridad interna y el orden público, incluyendo la policía, los servicios de emergencia y el sistema de justicia.
- **Servicios económicos:** Incluye el gasto en actividades económicas, como la agricultura, la industria, el comercio, el empleo, el desarrollo económico y la infraestructura.

- **Protección del medio ambiente:** Representa el gasto destinado a la protección y preservación del medio ambiente, incluyendo la gestión de residuos, la conservación de recursos naturales y la protección del aire y del agua.
- **Vivienda y servicios comunitarios:** Comprende el gasto en vivienda, desarrollo comunitario, servicios sociales y culturales, como la asistencia social, los servicios de atención médica, la educación, la cultura y el deporte.
- **Salud:** Representa el gasto relacionado con la atención médica y la promoción de la salud, incluyendo los servicios de salud, la prevención de enfermedades y la investigación médica.
- **Educación:** Incluye el gasto en educación, desde la educación preescolar hasta la educación superior, incluyendo la construcción y el mantenimiento de escuelas, el pago de salarios de docentes y la financiación de programas educativos.
- **Protección social:** Comprende el gasto en programas de seguridad social, como las pensiones, el seguro de desempleo, los programas de asistencia social y otros programas de protección social.

Esta clasificación permite una comparación y un análisis más detallado del gasto público entre los países miembros de la OCDE, facilitando la comprensión de las prioridades y políticas gubernamentales en diferentes áreas y funciones.

Es importante mencionar que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (DIPRES), armoniza la distribución funcional del gasto de acuerdo a la clasificación económica propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la COFOG, a la realidad de Chile.

5. Gasto público en Chile en cifras.

A continuación, se expondrá la evolución histórica del GP de Chile en millones de euros, para el período 1999 y 2022, su relación con el PIB histórico y finalmente, su evolución como porcentaje del PIB.

5.1. Evolución del Gasto Público en Chile

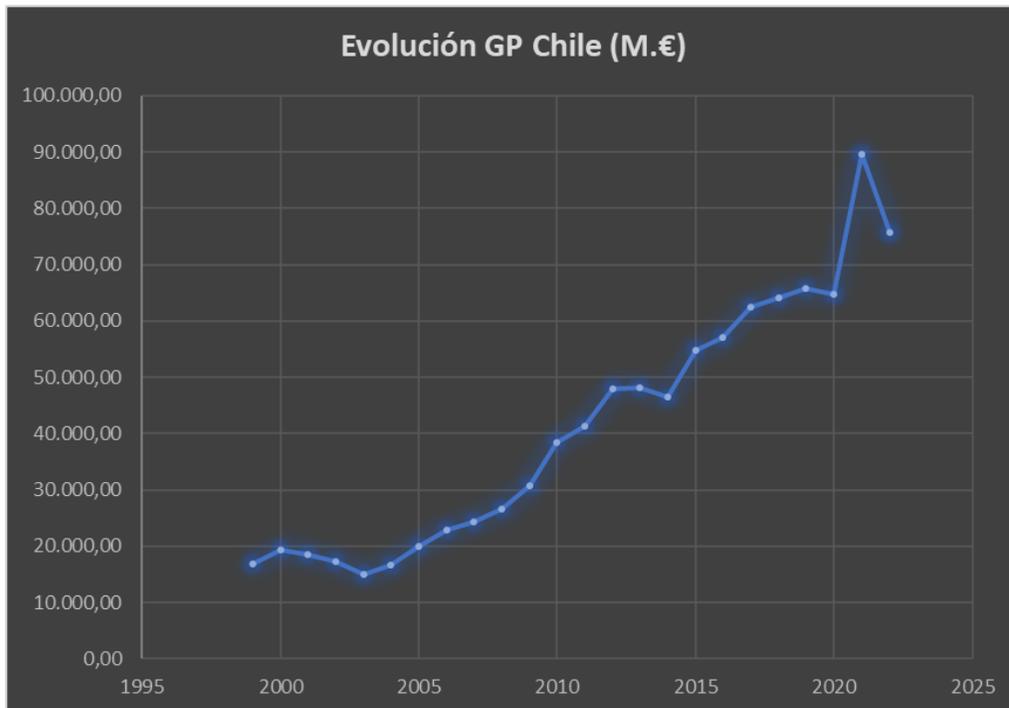


Ilustración 1: Evolución del GP en M\$ euros. Elaboración propia (a partir de la tabla [adjunta](#))

En el gráfico se puede apreciar una pendiente continua ascendente del gasto en un período de 20 años, con la excepción de los años 2014, 2020 y 2022 donde hubo un descenso.

5.2. Relación GP vs PIB históricos

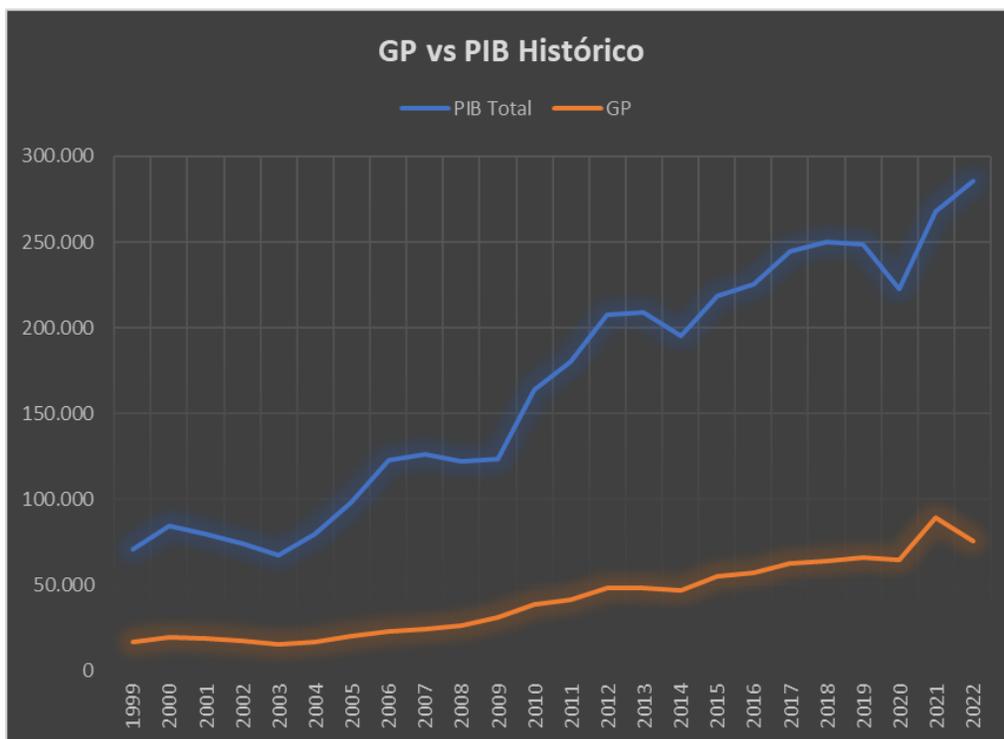


Ilustración 2 : GP vs PIB histórico. Elaboración propia (a partir de la tabla [adjunta](#))

Se puede observar, que el PIB histórico si bien es creciente en el período 1999 – 2022, tiene numerosas fluctuaciones, a diferencia del GP que se mantiene más estable a través de los años.

5.3. GP como porcentaje del PIB

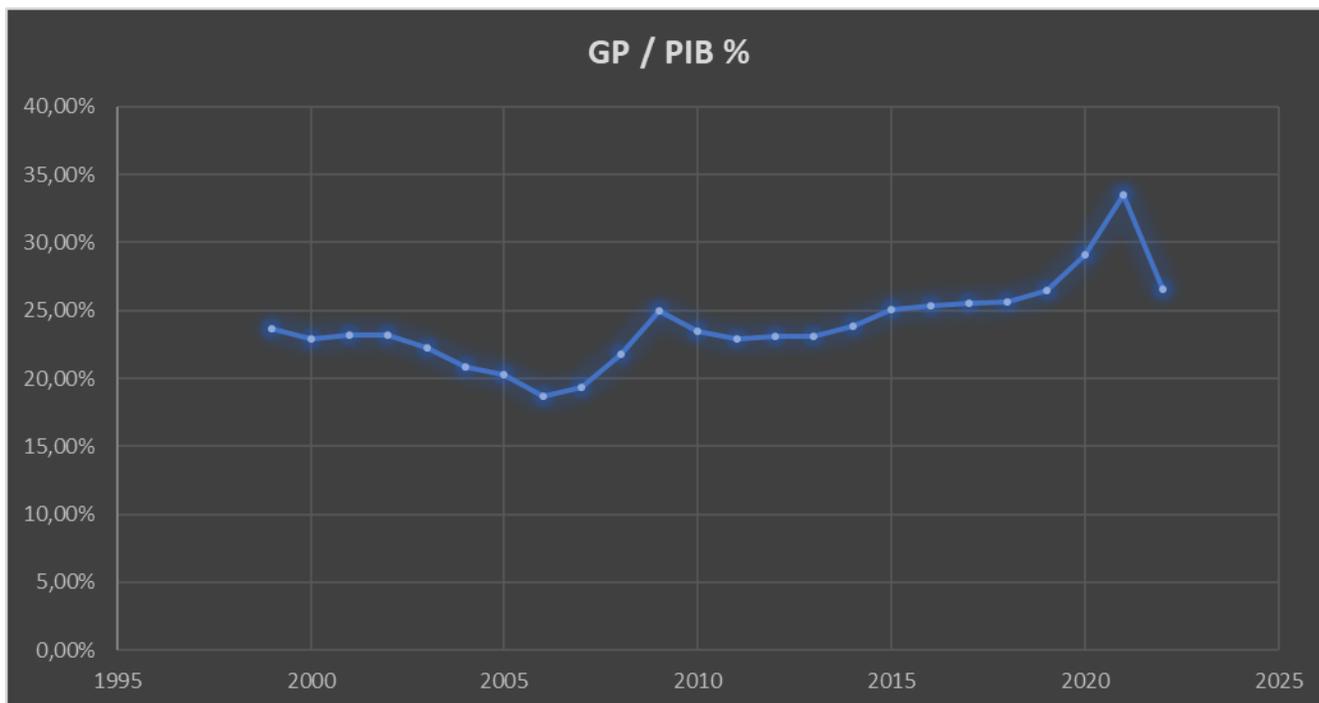
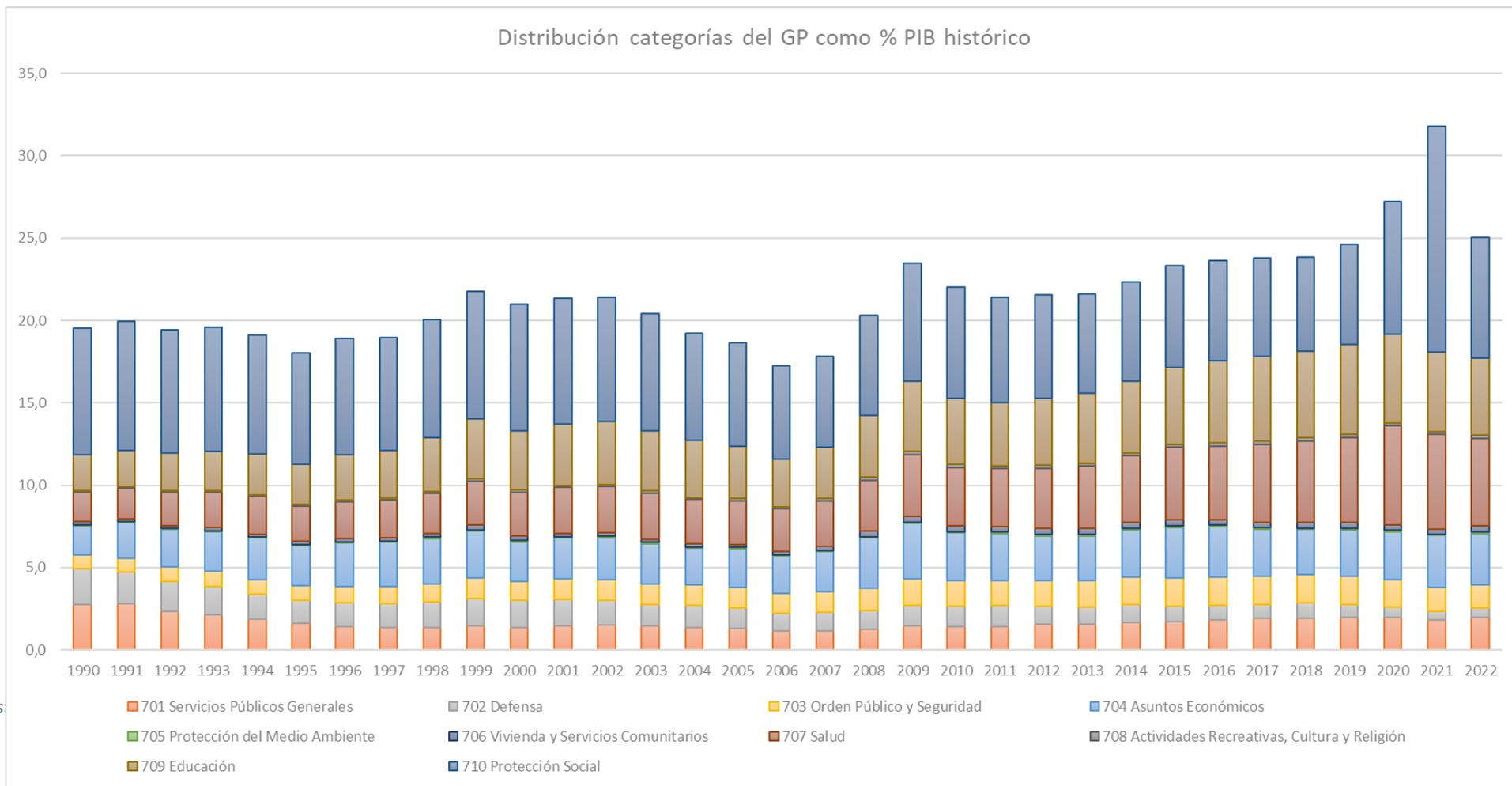


Ilustración 3: GP / PIB%. Elaboración propia (a partir de la tabla [adjunta](#))

En este gráfico se puede apreciar el comportamiento del GP en relación al PIB, reflejando el sesgo de políticas económicas de los distintos gobiernos (pro-Estado o pro mercado), las que han sido afectadas además por eventos distintos a las políticas gubernamentales, tales como la crisis económica de Lehmann Brothers en 2008, el terremoto del 2010, la crisis social de 2019 y la pandemia del COVID a partir del 2020.

El cuadro a continuación refleja la composición de las diversas funciones incluidas dentro del gasto público y su evolución a través del tiempo, durante el período 1990-2022.

5.4. Distribución de categorías del GP como % del PIB histórico



Ilus

6. GP vs PIB: Comparativo con otras economías.

Las estadísticas de los países OCDE, en términos de población, PIB y PIB per cápita, están contenidas en el cuadro que se muestra a continuación.

Países	Población	PIB anual	PIB Per Capita
Alemania	83.794.000	3.869.900 M€	\$ 46.180
Australia	25.767.000	1.614.888 M€	\$ 62.673
Austria	9.025.000	446.933 M€	\$ 49.360
Bélgica	11.618.000	549.456 M€	\$ 46.990
Canadá	38.929.902	2.030.446 M€	\$ 52.269
Chequia	10.516.707	276.606 M€	\$ 25.870
Chile	19.493.184	285.355 M€	\$ 14.639
Colombia	51.609.000	326.356 M€	\$ 6.324
Corea del Sur	51.745.000	1.583.553 M€	\$ 30.603
Dinamarca	5.873.000	376.087 M€	\$ 63.680
Eslovaquia	5.435.000	109.652 M€	\$ 19.930
Eslovenia	2.107.180	58.989 M€	\$ 27.980
España	47.615.034	1.328.922 M€	\$ 27.870
Estados Unidos	332.314.000	24.162.663 M	\$ 72.710
Estonia	1.331.796	36.181 M€	\$ 27.170
Finlandia	5.548.000	266.679 M€	\$ 47.990
Francia	67.871.925	2.642.713 M€	\$ 38.590
Grecia	10.459.782	208.030 M€	\$ 19.670
Hungría	9.689.010	170.247 M€	\$ 17.580
Irlanda	5.134.000	502.584 M€	\$ 98.260
Islandia	376.248	26.479 M€	\$ 69.650
Israel	9.367.000	496.203 M€	\$ 52.974
Italia	59.030.133	1.909.154 M€	\$ 32.390
Japón	125.507.000	4.017.108 M€	\$ 32.007
Letonia	1.875.757	39.063 M€	\$ 20.710
Lituania	2.817.000	66.791 M€	\$ 23.580
Luxemburgo	645.397	78.130 M€	\$ 119.230
México	126.705.138	1.341.808 M€	\$ 10.590
Noruega	5.448.000	551.409 M€	\$ 101.050
Nueva Zelanda	5.111.000	233.016 M€	\$ 45.591
Países Bajos	17.591.000	941.186 M€	\$ 53.170
Polonia	37.654.000	656.906 M€	\$ 17.370
Portugal	10.292.000	239.253 M€	\$ 23.290
Reino Unido	67.081.000	2.913.623 M€	\$ 43.434
Suecia	10.522.000	560.959 M€	\$ 53.490
Suiza	8.739.000	767.616 M€	\$ 87.410
Türkiye	85.280.000	862.011 M€	\$ 10.075

Ilustración 5: Fuente Datosmacro.com

Al ordenarlo en forma decreciente, por el tamaño del PIB per cápita, se genera el siguiente gráfico en euros 2022:

6.1. PIB per cápita en Euros

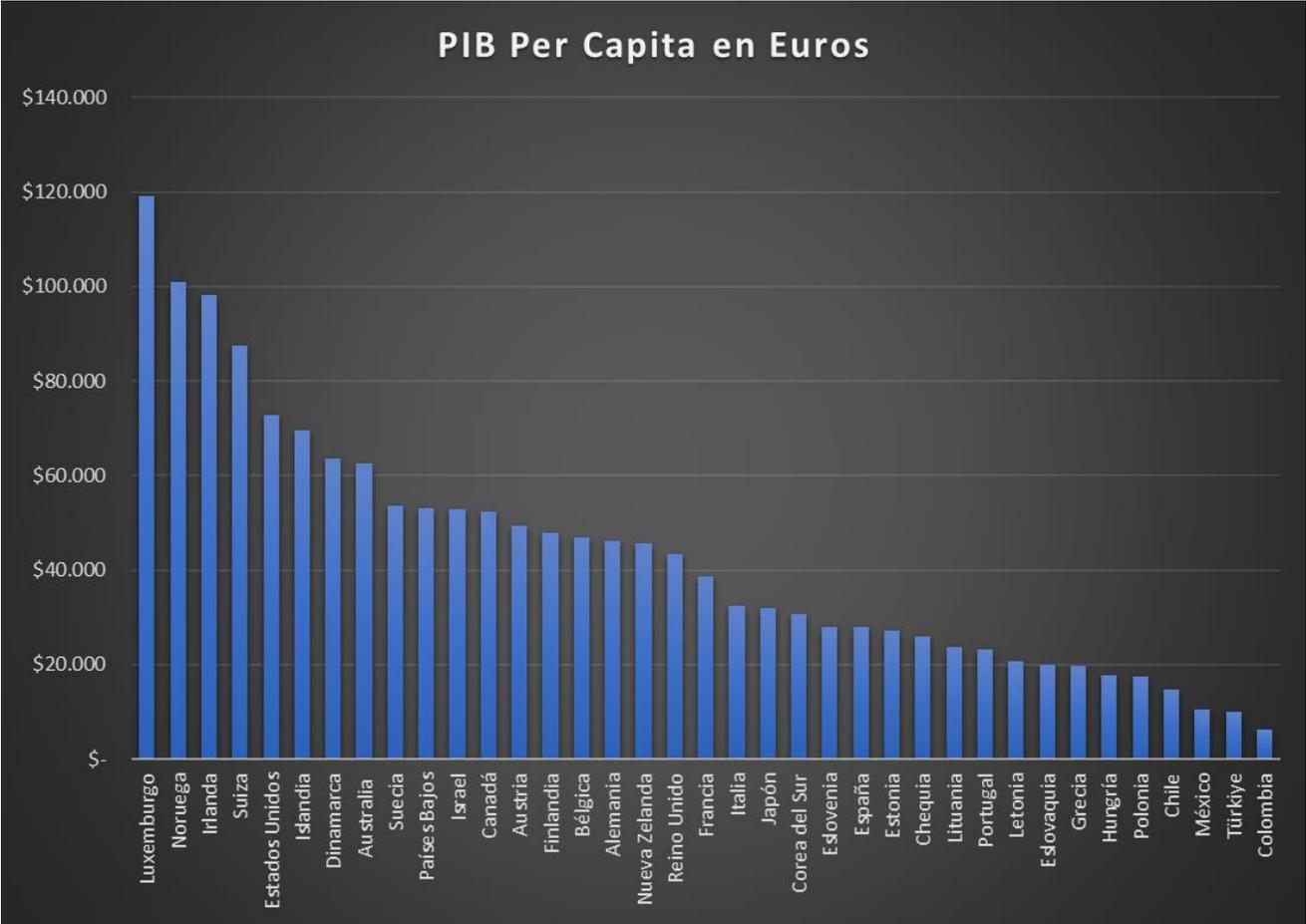


Ilustración 6: Fuente datosmacro.com. Elaboración propia (a partir de la tabla [adjunta](#))

6.2. Países miembros OCDE con PIB per cápita menor a 20.000 euros.

Se han seleccionado las últimas siete posiciones del gráfico anterior, con el fin de comparar el Gasto público per cápita y el PIB per cápita para cada una de esas economías.

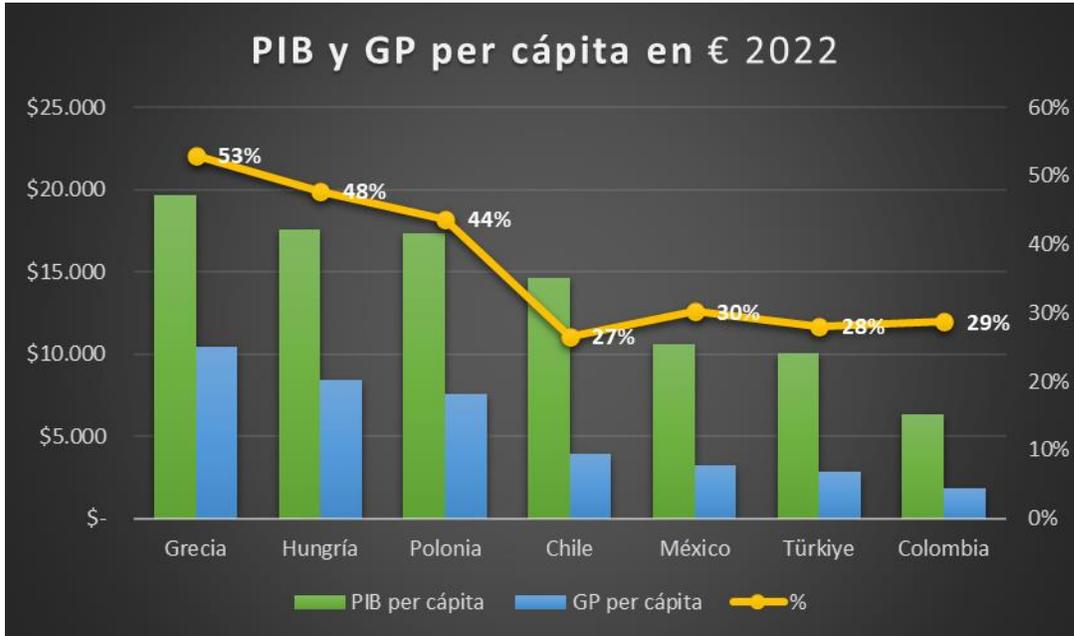


Ilustración 7: PIB per cápita en euros. Fuente: Datosmacro.com. Elaboración propia. (a partir de la tabla [adjunta](#))

El cuadro anterior muestra que Chile representa el menor GP porcentual respecto al PIB de las economías comparadas.

A continuación, se muestra el GP per cápita y el PIB per cápita, de diversas economías a nivel mundial, cuando ellas tenían un nivel de desarrollo equivalente al de Chile actual, esto es un PIB per cápita en torno a los 14.600€, 2022.

Las economías seleccionadas para este efecto se incluyen en el siguiente cuadro, donde se muestra el monto del PIB per cápita y el año en el que alcanzaron esa cifra, para cada uno de los países mencionados.

Países	Año	PIB per cápita	GP per cápita	% GP/PIB
Italia	1989	14680	5904	40%
Francia	1988	14760	5797	39%
Eslovaquia	2015	14780	6728	46%
Alemania	1985	14980	7379	49%
Irlanda	1995	14300	7396	52%
España	1999	14172	6404	45%
Chile	2022	14639	3888	27%

6.3. Comparativo del GP como % del PIB a nivel desarrollo equivalente

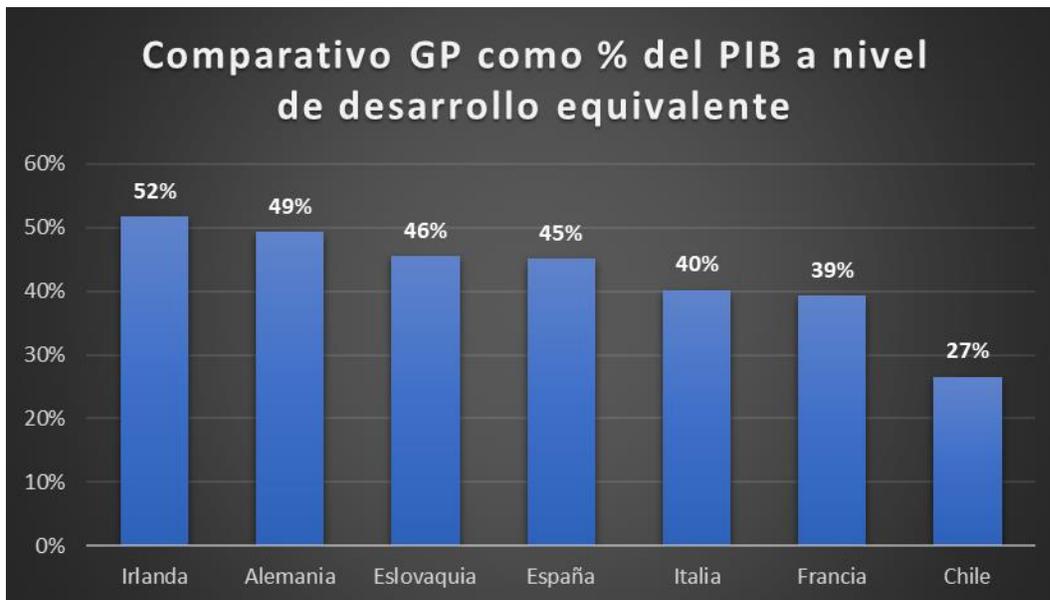


Ilustración 8: Comparativo desarrollo equivalente. Elaboración propia. (a partir de la tabla [adjunta](#))

En este gráfico se puede apreciar que el porcentaje que refleja el GP con respecto al PIB, al compararse con otras economías referentes cuando tenían un desarrollo equivalente, en distintos períodos, acusan cifras superiores a las de Chile en esta materia.

NOTA: es importante advertir, que la comparación entre diversas economías y en distintas épocas, deben ser revisadas cuidadosamente y ser sometidas a un análisis más refinado, por cuanto la estructura económica de una economía pro-mercado, es muy diferente a una economía pro-Estado, donde este último adquiere una mayor relevancia.

Para sustentar lo mencionado, es atinente mencionar el ejemplo del sector salud, que, en las cuentas nacionales chilenas, en 2020 representó un gasto de 9,3% respecto del PIB, de los cuales el GP en salud fue de un 5,9% y el restante, se repartió en un 0,5% en cotizaciones voluntarias y un 2,9% de gastos de bolsillo y copago.

El cuadro siguiente muestra lo expuesto anteriormente para el año 2020 y anteriores:

6.4. Gastos en salud como % del PIB

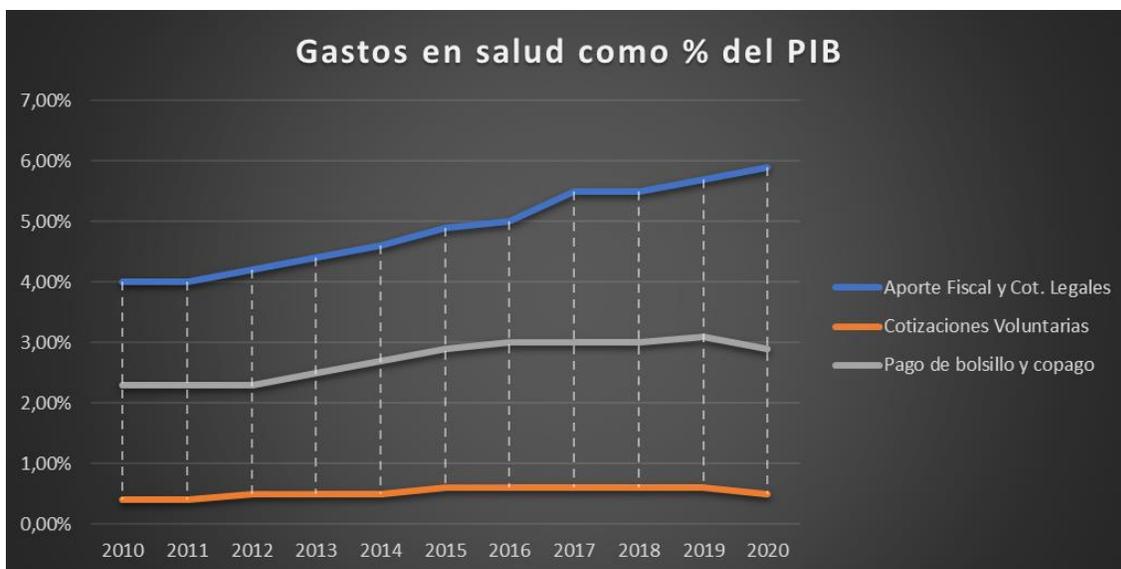


Ilustración 9: Comparativo desarrollo equivalente. Elaboración propia. (a partir de la tabla [adjunta](#))

Este gráfico refleja la evolución del gasto en salud y su composición, esto es aportes del Estado y de privados.

El ejemplo anteriormente expuesto, da cuenta de las dificultades para comparar estadísticas de economías tan diferentes como la economía chilena liberal y otras economías más estatistas.

Este fenómeno que se da en la salud, también se repite en otros ítems del GP, como puede ser el caso de educación, donde el sector privado en Chile cumple importante papel.

Estas consideraciones son relevantes para determinar el monto de tributos necesarios para afrontar el GP, ya que en nuestro país gran parte de las prestaciones sociales, lo financian directamente los ciudadanos, mientras que en otras economías dichas prestaciones están incluidas en el GP que financia el Estado.

También es importante considerar esta variable para determinar los valores comparables de los índices que miden la eficiencia y eficacia del Estado en sus diversas funciones.

7. Instituciones Financieras del Estado

El texto definitivo de la Ley Orgánica de Administración Financiera se rige por la ley DL 1263, del 21-11-1975, la cual se divide en seis títulos principales, que son los que se señalan a continuación:

- **Principios Fundamentales:** conjunto de procesos administrativos que permiten la captación de recursos financieros y su aplicación para la concreción de los objetivos del Estado. Se proporciona adicionalmente, una definición general de cada uno de los subsistemas que lo conforman: Presupuestario, de Administración de Fondos; de Contabilidad, y Control Financiero. Queda establecida también, la Cobertura del Sistema, la que según el cuerpo legal comprende a un conjunto de instituciones y servicios que para efectos del D.L. se entenderá por Sector Público. Al carecerse de una definición genérica del concepto Sector Público fue necesario señalar la cobertura por medio de una lista exhaustiva. Finalmente, en este título se dejan establecidos algunos principios básicos como el de Universalidad, Unidad, etc., que, por cierto, proporcionaron los elementos fundamentales para la elaboración del Sistema de Administración Financiera.
- **El Sistema Presupuestario:** en su título segundo la ley desarrolla todo lo relativo al subsistema presupuestario y se crea el llamado Programa Financiero del Sector Público, que definirá las metas a alcanzar en términos de percepción de ingresos, y distribución del gasto público para un periodo de tiempo de tres o más años. El actual sistema elimina la diferenciación que existían respecto de la operatoria del proceso presupuestario para las instituciones centralizadas y descentralizadas. Las nuevas disposiciones contenidas en la Ley de Administración Financiera extienden su radio de acción a todo el Sector Público uniformando sus procedimientos tanto en la formulación y aprobación presupuestarios, como en la administración de fondos y control financiero. Asimismo, se define un ejercicio presupuestario coincidente con el año calendario. Chile se inserta en un marco de información regional tanto para fines de comparaciones como de negociaciones periódicas de distintas materias.
- **El Régimen de Recaudación, Pago y Reintegro:** Se determina que es en el Servicio de Tesorerías en quien recae la responsabilidad de recaudar todos los ingresos del Sector Público exceptuando aquellos que constituyen entradas propias de los servicios. Para apoyar a la Tesorería, se dispuso la utilización del Sistema bancario. Además, se incorpora el sistema de cuenta única tributaria, que es un registro único centralizado en donde se anotarán los cargos y descargos que afecten a los contribuyentes del Sector Público. Se señala también, que la totalidad de los ingresos del Sector Público deben ser canalizados hacia la Cuenta Única Fiscal, que posibilita el financiamiento de corto plazo al permitir el sobregiro con cargo a los saldos de la cuenta. Adicionalmente, sirve de unidad básica de información al permitir controlar a través de los saldos en las cuentas de los servicios la disponibilidad de recursos financieros de cada uno de ellos. La distribución de fondos debe hacerse a través de giros globales, y, de acuerdo a la priorización hecha en el programa de caja elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). La implantación de este mecanismo permite a cada servicio administrar directamente sus recursos a través de una cuenta corriente que dichos servicios deberán mantener en el Banco del Estado de Chile.

- **El Crédito Público:** En términos generales, bajo este título se tratan una serie de materias tales como: Crédito público, deuda pública (directa e indirecta); garantía estatal; deuda externa, servicio de la deuda pública; y, renegociación de la deuda pública. Finalmente, se establece que es el Ministro de Hacienda el encargado de adecuar el crédito público y redistribuirlo o reasignarlo, en la medida que las cláusulas de los contratos así lo permitan.
- **El Control Financiero:** La responsabilidad de este proceso queda en manos de la Contraloría General de la República, sin perjuicio que en lo relativo a la revisión de los giros globales, intervenga también el Servicio de Tesorerías por insinuación del organismo contralor. En cuanto a las acciones que apuntan a cautelar y mejorar la administración de los recursos del Estado, en la Ley queda establecido el carácter unitario del control financiero realizado por Contraloría.
- **El Sistema de Contabilidad Gubernamental:** el subsistema de contabilidad gubernamental opera centralizando la información global y descentralizando los registros analíticos a nivel de los servicios; respetando un criterio de clasificación uniforme que haga posible la integración de la información contable, de manera que, por agregaciones sucesivas permita a la Contraloría General la conformación de los grandes consolidados del Sector Público. Esto favorece significativamente la labor de dirección económica del Estado, entregando elementos de juicio confiables tanto para el control como la toma de decisiones. Por último, el subsistema en cuestión se basa en una concepción más real del gasto público, puesto que deben registrarse aquellos pagos efectivamente realizados además de los compromisos, de modo que, es posible disponer de una información precisa de las deudas en que se van incurriendo en la actividad del Sector Público. Todo esto, además, favorece la posibilidad de generar un endeudamiento programado y no espontáneo.

7.1. Instituciones que participan en el funcionamiento del Sistema.

Entre las instituciones que dinamizan el proceso con su participación, tienen especial relevancia las siguientes:

- Dirección de Presupuestos
- Contraloría General de la República
- Tesorería General de la República
- Ministerio de Desarrollo Social
- Consejo Fiscal Autónomo

Para efectos de este trabajo, ahondaremos en las dos primeras instituciones mencionadas anteriormente y la última.

Dirección de Presupuestos (Dipres).

La Dirección de Presupuestos (Dipres) es el organismo técnico encargado de velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión, en el marco de la política fiscal.

La Dirección de Presupuestos depende del Ministerio de Hacienda y se organiza a través de una serie de divisiones administrativas bajo la dirección del Director(a) de Presupuestos.

Evaluación y Transparencia Fiscal

El objetivo de esta evaluación es generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto, identificando en sus objetivos específicos, variables relevantes y complementarias tales como contribuir a: a) La eficiencia en la asignación de recursos. b) La eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. c) La transparencia en la gestión de los programas y en la administración de las finanzas públicas.

Planificación Estratégica: Las definiciones estratégicas entregan información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización y se obtienen a partir de un proceso de Planificación Estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual. Una vez definidos la misión, los objetivos y elementos necesarios para cumplir esta planificación, se establecen las dimensiones relevantes de medir a través de indicadores de desempeño en cuanto a eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. De esta forma, los servicios públicos deben presentar anualmente el Balance de Gestión Integral (BGI), según los lineamientos del Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES, el cual contempla todos los factores descritos anteriormente.

Linias de evaluación:

- Evaluación de Impacto de Programas (EI)
- Evaluación del Gasto Institucional (EGI)
- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)
- Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA)
- Evaluación Sectorial

Evaluación Ex – Ante: es el proceso que permite contar con información relevante sobre el diseño de los programas públicos, para retroalimentar con ella el Proceso de Formulación Presupuestaria y contribuir a la transparencia del GP.

Monitoreo de Programas Públicos: Este proceso permite realizar un seguimiento a la ejecución de los programas, con el fin de conocer su nivel de avance. Desde el año 2012 la Dirección de Presupuestos (Dipres) y la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) comparten la responsabilidad de ejecutar el proceso de monitoreo coordinadamente. De acuerdo a la clasificación funcional del gasto, la SES hace seguimiento a la oferta social (programas de educación, salud, vivienda, entre otros), mientras que la Dipres hace seguimiento a la oferta no social (programas de fomento productivo, administración del Estado, entre otros).

Evaluación y Revisión del Gasto: en el año 2003, se aprueba el reglamento fijado a través del Decreto N° 1.177 del Ministerio de Hacienda, que otorga a la Dirección de Presupuestos (Dipres) la facultad

para evaluar programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, que están incluidos en los presupuestos de los servicios públicos. Dicho reglamento se reemplaza el año 2021, a través del Decreto N° 2.068, actualizando y formalizando distintos aspectos del sistema de evaluación de programas e instituciones públicas.

Transparencia Fiscal: La transparencia se garantiza con estudios que se realizan tanto en el plano nacional, como organismos internacionales que realizan estudios sobre el GP chileno. En el primer caso, cabe consignar el informe de Evaluación de la Comisión Asesora para mejorar la transparencia, calidad e impacto del GP. Esta evaluación se empezó a llevar a cabo desde el año 2000. Por parte de los organismos internacionales, el Código de Transparencia Fiscal corresponde a uno de los esfuerzos del 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.

Informes atinentes al GP

Informes de Finanzas Públicas (IFP): El Informe de Finanzas Públicas (IFP), que desde el año 2002 acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, y desde el año 2019 se presenta en forma trimestral, constituye un importante insumo para el proceso presupuestario, tanto para uso de parlamentarios como para los analistas y la ciudadanía en general.

Contraloría Regional de la República.

Creada el 26 de marzo de 1927, bajo la recomendación de la “Misión Kemmerer”, es el órgano superior encargado de controlar la legalidad de los actos administrativos y resguardar el correcto uso de los fondos públicos. Actualmente, está contemplado en la Constitución Política y es autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos. Regulada por la ley N°10.336, le entrega funciones de auditoría, jurídica, contables y jurisdiccional.

La Dirección General de Previsión Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Sociedades Anónimas, Seguros y Bolsas de Comercio, la Sindicatura de Quiebras y los demás organismos creados por el Estado o dependientes de él están a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Fiscaliza a Ministerios y subsecretarías, secretarías regionales ministeriales, servicios públicos, empresas públicas, universidades, hospitales y otros establecimientos de salud, sociedades estatales y de economía mixta, municipalidades y sus dependencias, corporaciones municipales. Respecto del Poder Judicial, sólo fiscaliza las cuentas corrientes de los tribunales.

Informes atinentes a GP.

Dentro de los informes que proveen, destaca el Informe de Gestión Financiera del Estado (IGFE), el cual tiene por objeto mostrar una visión amplia sobre las finanzas públicas del país en materia presupuestaria, financiera y patrimonial, incluyendo a los cuatro segmentos que la componen: servicios públicos del gobierno central, municipalidades, empresas estatales y entidades de educación superior del Estado.

Al Contralor General le corresponde dar a conocer al Presidente de la República y a ambas ramas del Congreso Nacional el informe de la Gestión Financiera del Estado relativo al ejercicio del año anterior, el 30 de abril de cada año, a más tardar.

Consejo Fiscal Autónomo (CFA)

Dentro de la institucionalidad vigente destaca el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que es un organismo autónomo creado mediante la Ley N°21.148 del 16 de febrero de 2019, reemplazando al Consejo Fiscal Asesor que había sido creado mediante el Decreto N°545 del 30 de abril de 2013 del Ministerio de Hacienda.

Este Consejo es de carácter técnico y consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

El Consejo está sometido a las disposiciones del Decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado y está bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Sus principales funciones y atribuciones son:

- a) Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, según la metodología, procedimientos y demás normas establecidas por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado.
- b) Participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado, y revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos.
- c) Formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural.
- d) Manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación.
- e) Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
- f) Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.
- g) Realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo a esta ley, los que deberán elaborarse en soporte digital. El Consejo enviará copia de tales informes a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde su elaboración.
- h) Contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

i) Proponer al Ministro de Hacienda, una vez al año, los nombres de los integrantes de los comités consultivos del precio de referencia del cobre y del Producto Interno Bruto tendencial que ocuparán los cupos que por alguna razón hayan quedado vacantes.

8. El futuro del GP: Perspectivas

8.1. La modernización de la Contraloría: integrando la inteligencia de datos a su labor fiscalizadora

El plan de integrar la inteligencia de datos a la labor fiscalizadora de la Contraloría tiene como meta que la institución sea capaz de implementar nuevas formas de control público, para responder de manera más eficiente y oportuna a las demandas que el Estado y la ciudadanía nos exigen. La Contraloría ha visto en la innovación tecnológica y el big data una ventana para mejorar su trabajo, una idea que desde el año 2015 le han sugerido el Banco Mundial y la OCDE.

Bajo el concepto de “gobierno de datos”, se instruyó el uso de las tecnologías de información a su máxima capacidad en todos los ámbitos de acción de la entidad fiscalizadora, donde su primer resultado concreto fue la modernización de la mecánica de trabajo en la División de Auditoría, que incorporó la inteligencia de datos a su labor fiscalizadora.

Esto se logró mediante la firma de convenios con distintas reparticiones públicas, tales como el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Obras Públicas, Comisión para el Mercado Financiero, Servicio de Impuestos Internos, Subsecretaría de Economía y Dirección de Compras y Contratación Pública.

La institución pretende implementar nuevas formas de control público, para responder de manera más eficiente y oportuna a las demandas del Estado y de la ciudadanía. En la consecución de este objetivo, resultan fundamentales el manejo de la información, el análisis masivo de datos y la interoperabilidad entre las diversas fuentes administradas por Contraloría con los demás órganos del Estado.

El organismo incorporó programas de análisis estadístico, herramientas de georreferenciación de información y sistemas de extracción, procesamiento y visualización masiva de datos. Esto ha permitido un cambio radical en la forma de hacer auditorías. Si hasta ahora se recurría a muestras aleatorias para detectar posibles irregularidades, ahora estas nuevas herramientas permiten a la Contraloría analizar el universo completo de datos.

Con la incorporación de estas tecnologías se logra aumentar el alcance de las auditorías y la focalización en los procesos críticos de las entidades fiscalizadas, Esto permite realizar, por ejemplo, cruces globales de datos sin necesidad de muestras y una verificación de un mayor volumen de información.

El gobierno de datos implica que la Contraloría completa sea capaz de administrar las fuentes de datos para un mejor control público, independiente si esto se trata de una toma de razón, un dictamen o una auditoría. En el caso de la toma razón, por ejemplo, el análisis de datos permite enriquecer el estudio de legalidad para detectar posibles anomalías. Así, además de verificar los meros aspectos formales, se pueden hacer cruces de información de otras fuentes (como

declaraciones de intereses y patrimonio, licitaciones en ejecución de un proveedor), para advertir eventuales conflictos de intereses. (El Mercurio, 23 julio 2020).

8.2. PMG- Programas de Mejoramiento de la Gestión: Probable aumento de las exigencias.

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553, de 1998, y asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

Desde 2014, los PMG cubren un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importantes aplicado en la administración pública del país.

A partir de 2012 el incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanzó un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual a 75% e inferior las instituciones que tengan un cumplimiento menor al 75% no reciben ningún incentivo monetario. Unos 174 organismos estatales lograron en 2021 un nivel de cumplimiento de logros superior al 90%, por lo que accedieron al máximo incentivo que contempla la ley. La Dirección de Presupuestos (Dipres) optó en 2023 por aumentar las exigencias para entregar los incentivos económicos, por medio de cambios en los PMG. El nuevo programa se desarrollará en tres etapas durante 2023: diseño y formulación; implementación por parte de los servicios y evaluación.

Se pretende instaurar un marco de medición con foco en la ciudadanía, centrado en la calidad de servicio y experiencia de usuario, Estado verde, transformación digital y equidad de género. (El Mercurio, EYN, 31-03-2023)

8.3. Proyecto de impulsar presupuesto base cero.

La auditora y consultora PwC, elaboró un documento denominado "Propuestas constitucionales sobre deuda y gasto público", donde destaca la posibilidad de que el Ejecutivo elabore un presupuesto base cero.

Los autores de este documento aconsejan que en el nuevo texto constitucional se obligue al Poder Ejecutivo a hacer, al menos por una vez durante el período presidencial, un presupuesto que parta de cero, donde se evalúe la eficiencia de todos los gastos públicos. En su opinión, no parece conveniente continuar con la política de que todos los años solo se sumen nuevos recursos al presupuesto del año anterior, el cual no es objeto de una revisión crítica.

En el documento de PwC también destaca la idea de que junto con la necesidad de asegurar una política tributaria que dé estabilidad en el tiempo, es necesario que la Constitución asegure a las personas que el gasto público sea eficiente, y esto --según el texto-- se logra limitando el déficit presupuestario y restringiendo el endeudamiento del Estado para no generar déficits futuros.

Otra materia a la que apuntan en el estudio es que también debiera consagrarse la responsabilidad patrimonial personal de los funcionarios públicos, en caso de gastos ineficientes del Estado, así como la inmediata pérdida del cargo, sin derecho a indemnización alguna y sin que puedan ser contratados nuevamente en el Estado cuando se compruebe el mal uso de los recursos.

Por último, concluye el documento que las normas constitucionales deben servir de límite al gobierno de turno y "guía obligatoria en su forma de tomar decisiones para evitar un sector público desequilibrado, con déficit importante y con un nivel de gasto público cada día más difícil de financiar".

La idea de un presupuesto base cero, que fue levantada el año 2020 por el entonces ministro de Hacienda, apunta a una fórmula que no implica que el gasto crecerá 0%. Tampoco que exista un recorte. Lo que significa es que el erario fiscal se debe construir desde cero, justificando cada incremento. (El Mercurio, 3 julio 2023)

8.4. Reforma del estatuto del empleo público como parte de la modernización del Estado.

Una reforma al empleo público es fundamental para mejorar la calidad de la política pública en Chile. La ley actual de empleo público, que data de 1989, es altamente discrecional y permite la contratación de funcionarios públicos sin un proceso de selección meritocrático. Esto ha llevado a una situación en la que los cargos públicos son ocupados por personas sin las calificaciones o experiencia necesarias, lo que ha perjudicado la calidad de la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

Entre las principales reformas propuestas, destacan las siguientes:

- La creación de un sistema de selección meritocrático y objetivo para todos los cargos públicos. Este sistema debería basarse en criterios de idoneidad, experiencia y conocimientos.
- La creación de un plan de empleo público que establezca las necesidades de personal de cada institución. Esto permitiría garantizar que el personal público tenga las habilidades y conocimientos necesarios para realizar sus funciones.
- La profesionalización de la carrera funcionaria. Esto debería incluir la formación y capacitación continuas para los funcionarios públicos.

Se concluye que una reforma al empleo público es una condición necesaria para mejorar la calidad de la política pública en Chile. Un sistema de empleo público más meritocrático y objetivo permitiría garantizar que los cargos públicos sean ocupados por personas con las calificaciones y experiencia necesarias para realizar sus funciones de manera eficiente y eficaz.

(E. Heresi, P. Órdenes y P. Paniagua, "Reforma al empleo público como llave maestra", Faro UDD)

En opinión de un ex Ministro de Hacienda, la gran reforma del Estado dentro del pacto fiscal es la regulación del empleo público. "El tema de fondo es que la verdadera modernización del Estado pasa por la modernización del empleo público y un cambio al Estatuto Administrativo, porque esa

es una camisa de fuerza que impide gestionar equipos, recursos humanos, personas. Si usted no puede gestionar personas, no puede gestionar nada." (I. Briones, El Mercurio, 17 junio 2023)

Una visión distinta ofrece el ministro Mario Marcel, quien, si bien reconoció que hay espacio para avanzar en eficiencia del gasto fiscal, este es acotado. "Si uno piensa en racionalizar gasto público preservando la oferta actual de bienes públicos y la prestación de servicios, sí es posible, es necesaria, pero tenemos que tener claro también que el espacio es acotado y se requiere mucha persistencia para mantenerlo. Al momento de pensar en un ahorro persistente en el tiempo, tenemos que pensar que el 90% de la oferta programática del Estado está comprometido en leyes permanentes". (M. Marcel, El Mercurio, 17 junio 2023)

8.5. El principio de la Responsabilidad Económica Intergeneracional.

En la sociedad actual, la longevidad no sólo afecta la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, puesto que los costos de salud y jubilación suben cuando la población de más de 65 años aumenta más rápido que la población activa, sino que también se produce una consecuencia que guarda relación con la equidad entre generaciones. El envejecimiento distorsiona las aportaciones netas de jóvenes y mayores a las arcas nacionales. Cuanto más alto es el porcentaje de ancianos, más probable es que los trabajadores actuales y sus descendientes paguen una mayor proporción de sus ingresos a los actuales ancianos, y menos probable que reciban prestaciones similares en su vejez.

Este fenómeno fue estudiado por los economistas Laurence J. Kotlikoff, Alan J. Auerbach y Jagadeesh Gokhale en 1991, quienes establecieron una verdadera "contabilidad generacional", donde estas cuentas generacionales parten del concepto que la suma del gasto de consumo público futuro tiene que ser igual al total de impuestos netos futuros (es decir, impuestos menos transferencias, con el valor de los pagos futuros expresado en cifras corrientes), más el patrimonio neto corriente del gobierno.

Para determinar lo que cada persona de una generación pasada, actual o futura gana o pierde en el sistema de gasto e impuestos de un país, se calcula la diferencia entre todos los impuestos que esa persona pagará durante su vida y todas las transferencias que recibirá del gobierno. Esto supone que los impuestos y las prestaciones no varían durante el resto de la vida de las generaciones actuales, y que alguien (es decir, las generaciones futuras) tendrá que pagar en algún momento los excesos del país (es decir, nunca se incumple el pago de la deuda).

Estas cuentas generacionales sirven para evaluar la carga fiscal que las generaciones actuales depositan sobre las generaciones futuras, y es una alternativa frente al déficit presupuestario federal como indicador de la política intergeneracional. También pueden usarse para calcular las modificaciones necesarias para lograr una política fiscal equilibrada y sostenible desde el punto de vista generacional, es decir, con tasas impositivas netas iguales para los recién nacidos hoy y para las generaciones futuras.

Según el artículo "Equilibrar la carga", de Nicoletta Batini y Giovanni Callegari, publicado en Finanzas & Desarrollo junio de 2011, dicha contabilidad aplicada en una comparativa entre EE. UU. e Italia,

da como resultado que las prestaciones jubilatorias actuales costarán más a las futuras generaciones de Estados Unidos que a las de Italia.

En México también se ha tratado el tema en el artículo de C. Vázquez y R. Cantú, llamado “El endeudamiento y la deuda pública. El impacto en las generaciones presentes y futuras” para el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), en enero de 2021. Este artículo advierte sobre la importancia de estas cuentas generacionales, haciendo hincapié en la deuda pública y la sostenibilidad fiscal. También se analiza cómo se distribuirían los recursos públicos entre las presentes y futuras generaciones, dadas las políticas públicas actuales. Las implicaciones de tener un sistema fiscal en desequilibrio son de suma cero, esto significa que la deuda que no pagan las presentes generaciones, quienes utilizaron los recursos fiscales, deberá ser pagada por las futuras generaciones, quienes, posiblemente, nunca se beneficiaron de la misma.

Los autores destacan que “El sistema fiscal tiene una restricción presupuestaria intertemporal: los ingresos fiscales presentes y futuros deben ser iguales al gasto público presente y futuro. Cualquier desequilibrio (ingresos menores al gasto o viceversa) generaría inequidades fiscales entre las diferentes generaciones. Las políticas públicas actuales, aunque pudieran parecer viables en el corto plazo, de mantenerse sin cambios, podrían hacer que las siguientes generaciones terminen pagando más impuestos y recibiendo un menor gasto público. Un sistema fiscal desbalanceado, bajo la condición aquí mencionada, podría provocar cambios inesperados en la estructura del gasto y de las tasas impositivas, con implicaciones en pobreza, redistribución del ingreso y equidad intergeneracional.”

En Chile, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), ha manifestado su preocupación en la materia, por cuanto solicitó al Consejo Institucional que incorpore principios relevantes para la salud fiscal en el anteproyecto de la nueva constitución. Se solicitó que sume el principio de “Sostenibilidad Fiscal”. El concepto alude a que el Estado siempre cautele el interés de las futuras generaciones cuando se impulsen políticas públicas que irroguen gastos. Este concepto no hace referencia al tamaño del GP ni del Estado, tampoco a un carácter austero de este o una limitación de derechos sociales. (El Mercurio, 13 julio 2023)

Si bien la inquietud del CFA es destacable, sería importante poder avanzar más en este tema y poder establecer una contabilidad generacional, bajo los supuestos pertinentes para nuestro país y realidad.

9. Fuentes

Datos Macro

Fecha	G. Público (M.€)	Gasto Educación (%Gto Pub)	G. Salud (%G. Público Total)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto público (%PIB)	Gasto público Per Capita
2022	75.782,60				26,56%	3.888 €
2021	89.571,20			5,90%	33,48%	4.595 €
2020	64.752,00			7,15%	29,06%	3.328 €
2019	65.803,20			7,04%	26,47%	3.444 €
2018	64.051,20	21,38%		7,33%	25,62%	3.416 €
2017	62.385,30	21,31%	17,73%	7,61%	25,49%	3.387 €
2016	57.148,70	21,16%	16,73%	7,59%	25,37%	3.146 €
2015	54.700,00	19,59%	16,02%	7,63%	25,03%	3.044 €
2014	46.561,00	19,92%	15,69%	8,25%	23,85%	2.618 €
2013	48.243,50	19,65%	15,39%	8,63%	23,11%	2.739 €
2012	47.982,90	19,64%	14,57%	8,86%	23,09%	2.751 €
2011	41.312,90	17,75%	14,01%	9,89%	22,89%	2.394 €
2010	38.398,30	17,84%	13,68%	9,61%	23,47%	2.250 €
2009	30.795,80	17,04%	13,60%	9,11%	24,98%	1.824 €
2008	26.622,30	17,40%	13,46%	11,86%	21,79%	1.594 €
2007	24.307,20	16,75%	13,60%	12,07%	19,31%	1.472 €
2006	22.947,60	16,23%	13,41%	13,38%	18,73%	1.404 €
2005	19.897,30	16,20%	12,87%	12,52%	20,25%	1.230 €
2004	16.587,70	17,02%	13,10%	13,03%	20,82%	1.035 €
2003	15.031,50	17,64%	12,48%	12,17%	22,22%	948 €
2002	17.260,50	17,45%	11,66%	10,91%	23,20%	1.100 €
2001	18.510,40		11,13%	11,42%	23,18%	1.193 €
2000	19.367,30	16,43%	10,96%	11,76%	22,87%	1.262 €
1999	16.788,50	15,65%	13,39%	11,41%	23,69%	1.107 €

Fuente: Datos Macro Expansión, Chile, a partir de datos del INE <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/chile>

- <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/ocde>
- Observatorio Fiscal, Diccionario sobre el Gasto Público, noviembre 2019, https://observatoriosfiscal.cl/Informate/Repo/diccionario_sobre_el_gasto_publico
- OCDE, <https://www.oecd.org/espanol/>
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), www.dipres.gob.cl
- Estudio Mercado de la salud en Chile, Pontificia Universidad Católica, solicitado por la Fiscalía Nacional Económica, octubre 2012.
- Dimensionamiento del sector salud privado en Chile 2020, Clínicas de Chile.
- Reforma al empleo público como llave maestra. <https://faro.udd.cl/notas-de-prensa/?published=&by-author=2982>

- “La CFA recomienda agregar la “sostenibilidad fiscal” en la propuesta de Constitución”, julio 2023, <https://digital.elmercurio.com/2023/07/13/B/3M4A87IA#zoom=page-width>
- “El endeudamiento y la deuda pública. El impacto en las generaciones presentes y futuras”, enero 2021, <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica-el-impacto-en-las-generaciones-presentes-y-futuras/>