



CHILE

INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA—ADOPCIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REVISIONES DEL GASTO

Septiembre de 2019

Este Informe de Asistencia Técnica sobre Chile fue preparado por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. Se basa en la información disponible en el momento en que se completó el documento el Mayo 2019.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org Página web: <http://www.imf.org>

Precio por ejemplar: USD 18,00

**Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.**

Chile

Adopción e institucionalización de las revisiones del gasto

Teresa Curristine, Laura Doherty, Thomas Gloy y Jon Sell



Informe técnico

Mayo de 2019

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de Chile (el "beneficiario de la asistencia técnica) en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. Este informe (en su totalidad o parcialmente) o sus resúmenes podrán ser divulgados por el FMI a los Directores Ejecutivos del FMI y a sus funcionarios, así como a otros organismos y entidades del país que recibe la asistencia técnica y, si lo solicitaren, a funcionarios del Banco Mundial y a otros proveedores de asistencia técnica y donantes con legítimos intereses, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica se oponga específicamente a que se divulgue (véanse las directrices operativas para la divulgación de la información sobre asistencia técnica).

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>.

La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	5
PREFACIO	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. ¿POR QUÉ ADOPTAR REVISIONES DEL GASTO EN CHILE?	12
II. EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON LAS REVISIONES DE GASTO	15
A. Introducción	15
B. Objetivos de las revisiones del gasto	16
C. Tipos de revisión del gasto	18
D. Principales enseñanzas	19
III. ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE REVISIÓN DEL GASTO EN CHILE	21
A. Situación actual en Chile	21
B. El enfoque y el marco propuestos para Chile	24
C. Estructura organizativa: Funciones y responsabilidades	29
D. Recomendaciones	32
IV. PROCESO PARA LLEVAR A CABO UNA REVISIÓN DEL GASTO	33
A. Introducción	33
B. Fase 1: Preparar los parámetros de revisión	34
C. Fase 2: Analizar el gasto y formular opciones de política	36
D. Fase 3: Toma de decisiones	40
E. Fase 4: Ejecución	40
F. Recomendaciones	41
V. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REVISIONES DEL GASTO	42
A. Introducción	42
B. Establecer la base legal de las revisiones del gasto	42
C. Integrar las revisiones del gasto en el proceso presupuestario	43
D. Vinculación del proceso revisión del gasto con el marco de evaluación	46
E. Respaldo la gestión de finanzas públicas y fortalecer la capacidad para realizar revisiones del gasto	48
F. Recomendaciones	50
VI. PRÓXIMOS PASOS	51
A. Preparar una nota conceptual y reforzar la Unidad de Revisión del Gasto	51
B. Selección de revisiones en el ejercicio 2020 y en adelante	53

RECUADROS

1. La experiencia del Reino Unido con las revisiones generales del gasto	17
2. Revisiones focalizadas del gasto: Tipos de ámbitos de revisión	19
3. Revisiones del gasto: Enseñanzas de los países de la OCDE	20
4. Revisión del gasto en la educación en línea en Dinamarca	38
5. Ejemplos de posibles medidas a considerarse	39
6. Estudio de caso: Optimización de la propiedad pública del Reino Unido, 2010	54

GRÁFICOS

1. Gasto del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud	14
2. Adopción de revisiones del gasto, 2011-18	15
3. Evolución de las revisiones del gasto en los países de la OCDE	16
4. Opciones de los programas de revisiones del gasto	26
5. Estructura organizativa propuesta	29
6. Integración de las revisiones del gasto en el proceso presupuestario	44
7. Ejemplo del proceso de revisión general del gasto	46
8. Nuevos tipos de revisiones en los sistemas chilenos de desempeño y evaluación	47

CUADROS

1. Principales recomendaciones	11
2. Evolución del marco de evaluación en Chile; desde 1994 hasta la actualidad	23
3. Chile: Reseña del proceso de revisión del gasto	33
4. Ejemplos de metas fijadas en revisiones del gasto	35
5. Elementos clave de un sistema de gestión de finanzas públicas	49

ANEXOS

1. Plan de acción	56
2. Experiencias internacionales con revisiones del gasto	66
3. Esquema de la nota conceptual	69
4. Modelo de términos de referencia de las revisiones del gasto	71
5. Herramientas y técnicas para el análisis de la revisión del gasto	73
6. Modelo de informe sobre la revisión del gasto	77

SIGLAS Y ABREVIATURAS

DIPRES	Dirección de Presupuestos
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FMI	Fondo Monetario Internacional
KPI	Key Performance Indicator
MFMP	Marco fiscal de mediano plazo
MPMP	Marco presupuestario de mediano plazo
PIB	Producto Interior Bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
RG	Revisión del gasto
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
URG	Unidad de Revisión del Gasto

PREFACIO

En respuesta a una solicitud del Ministerio de Hacienda de Chile, un equipo del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del FMI visitó Santiago entre el 29 de enero y el 11 de febrero de 2019 para asesorar a las autoridades en el establecimiento de procesos para realizar revisiones del gasto. El equipo del FMI, encabezado por la Sra. Teresa Curristine, estuvo integrado por la Sra. Laura Doherty (FAD) y los Sres. Thomas Gloy y Jon Sell (consultores FAD).

El equipo se reunió con el Ministro de Hacienda, el Sr. Felipe Larraín Bascuñán, el Director de Presupuestos, el Sr. Rodrigo Cerda Norambuena, y la Jefa de la División de Control de Gestión Pública, la Sra. Paula Darville. Asimismo, la misión se reunió con el Coordinador de Finanzas Internacionales, el Sr. Andrés Pérez, el Jefe de la División de Finanzas Públicas, el Sr. José Pablo Gómez, el Jefe del Departamento de Administración Presupuestaria, el Sr. Antonio Garrido, altos funcionarios de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y con el Jefe de Gabinete del Director de Presupuestos, el Sr. José Ignacio Llodrá.

El equipo se benefició de las reuniones celebradas con el Jefe de la Unidad de Asesoría Presupuestaria de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso, el Sr. Rubén Catalán Hernández, y su personal. La misión también llevó a cabo consultas con altos funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y la Contraloría General. Por último, el equipo se reunió con funcionarios de los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Social y Obras públicas.

Se realizaron consultas con el Sr. Klaus Schmidt-Hebbel (Presidente) y la Sra. Andrea Tokman (Vicepresidenta) del Consejo Fiscal Asesor y la misión se reunió también con los señores Fernando Montenegro y Sebastian Miller, funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo.

El equipo del FMI llevó a cabo un seminario sobre la experiencia internacional en revisiones del gasto, al que asistieron funcionarios del Ministerio de Hacienda, DIPRES y ministerios de gasto.

El equipo del FMI quisiera agradecer a las autoridades chilenas la calurosa recepción y cortesía recibida a lo largo de su estadía y las consultas constructivas a lo largo de la misión. Agradecemos especialmente al Sr. Gonzalo Gaete los esfuerzos para facilitar nuestra labor y el respaldo que nos brindó durante la misión.

RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Chile ha anunciado que está comprometido a alcanzar su meta fiscal y contener el crecimiento del gasto. El objetivo de la meta fiscal es reducir el déficit estructural en 0,2% del PIB en cada año del mandato presidencial (2018-2021). A fin de alcanzar esa meta, el Gobierno anunció un plan de consolidación cuatrienal para reducir gradualmente el gasto anual, en aproximadamente US\$1.100 millones, para lograr un ahorro total de US\$4.400 millones durante el período¹. El Gobierno ha alcanzado la meta que había fijado para el balance estructural de 2018. Con el objetivo de facilitar la consecución de estas metas en los próximos años, y liberar espacio fiscal para el programa del Presidente, el Gobierno está adoptando una nueva herramienta: las revisiones del gasto (RGs).

Más de las dos terceras partes de los países de la OCDE llevan a cabo estas revisiones. Las revisiones del gasto son un proceso institucionalizado para analizar los gastos actuales con el fin de identificar opciones para reducir o redirigir el gasto y/o mejorar la relación valor por dinero. La experiencia internacional indica que las revisiones del gasto pueden ayudar a la consecución de objetivos fiscales y a mejorar la eficiencia de varias maneras: (1) al identificando un abanico de medidas de ahorro que contribuyen a la consolidación fiscal; públicas (2) creando espacio fiscal para atender nuevas prioridades o hacer frente a presiones emergentes; y (3) repriorizando el gasto de áreas de menor a mayor prioridad, y mejorando el valor por dinero al identificar áreas de gasto ineficiente.

El gobierno chileno ha dado el primer paso en el establecimiento de un nuevo marco de revisión del gasto mediante la creación de una Unidad de Revisión del Gasto (URG) en la Dirección de Presupuestos (DIPRES). El gobierno prevé institucionalizar estas revisiones para facilitar el cumplimiento de los requerimientos presupuestarios a corto plazo y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto a mediano plazo. Entre los factores que apoyan la adopción de un marco de revisiones del gasto en Chile se encuentran una regla fiscal y un marco establecidos, un proceso presupuestario sólido y creíble, así como 20 años de experiencia en el seguimiento y evaluación del desempeño.

A solicitud de las autoridades, esta misión ofrece recomendaciones y opciones para introducir e institucionalizar las revisiones del gasto (véanse el Cuadro 1 y el Anexo 1 del Plan de Acción). Estas recomendaciones abarcan (1) el establecimiento del marco y la estructura organizativa de las revisiones del gasto; (2) la implementación del proceso de conducción de una revisión del gasto; (3) la fijación del cronograma para introducir y ejecutar revisiones del gasto y (4) la institucionalización de las revisiones del gasto.

¹ Artículo IV del FMI de 2018. Véase información pormenorizada sobre el plan en DIPRES, *Actualización de Proyecciones del Gobierno Central para 2018*.

El presente informe propone crear un marco de revisiones de gasto focalizadas, sobre una base anual móvil (inicialmente, dos o tres por año), conjugadas con revisiones generales cada cuatro años, como máximo. Ambos tipos de revisión incluyen objetivos para identificar opciones de ahorro. Las revisiones focalizadas centran la atención en ámbitos o temas preestablecidos y en la relación valor por dinero y la eficiencia. Las revisiones generales no examinan ningún tema preestablecido; procuran identificar, sin restricción alguna, las mejores opciones de ahorro. Examinan una mayor área del gasto, pero aun así no todas. Ambos tipos de revisión se integrarían en el proceso presupuestario y asegurarían la generación de ahorros en presupuestos posteriores.

Para respaldar este marco de revisiones del gasto, es necesario establecer una estructura organizativa con funciones y responsabilidades claramente definidos. Las revisiones del gasto exigen un alto grado de compromiso político; el Presidente ejercerá una función central en la aprobación del marco de revisiones del gasto, el ámbito a examinar y los términos de referencia de cada revisión, incluyendo la fijación de las metas de ahorro y la decisión final acerca de las medidas de ahorro a adoptarse. Para liderar este proceso y supervisar su ejecución, se establecerá un Comité Directivo que presidirá el Ministro de Hacienda y que contará entre sus integrantes el Director de Presupuestos y el Ministro de cada ministerio objeto de revisión. La coordinación de las revisiones estaría a cargo de la DIPRES.

Para cada revisión, se creará un grupo de trabajo conjunto integrado por representantes de alto nivel de DIPRES del sector presupuestario afectado, la URG y los ministerios de gasto pertinentes. Estos grupos, que tendrían por lo general entre 15 y 20 integrantes como máximo, llevarán a cabo el análisis y elaborarán las opciones para obtener ahorros y efectuar reformas. En el caso de las revisiones generales, se establecerá un mayor número de grupos de trabajo, uno por ministerio o ámbito de revisión. La participación de los ministerios de gasto es importante porque estos organismos cuentan con profundos conocimientos del ámbito a examinarse y serán los que tendrán que poner en práctica las propuestas y realizar los ahorros acordados.

La URG es esencial para asegurar la eficaz coordinación y supervisión del proceso de revisión. Actualmente esta unidad cuenta con un solo funcionario. Ello es insuficiente para alcanzar los objetivos que el gobierno se ha propuesto. Es probable que se requiera un equipo de entre seis y ocho personas en la URG, para dirigir el proceso de revisiones (especialmente las de tipo general), asegurar una coordinación eficaz, fortalecer las capacidades, formular estrategias de comunicación y respaldar a los ministerios competentes en las funciones que ejercerán en el proceso de revisiones. En un inicio, la unidad podría supervisar dos o tres revisiones focalizadas por año. Una vez que cuente con mayor capacidad y una dotación de personal completa, este número podría aumentar.

El presente informe describe un proceso de RG en cuatro fases que comenzaría en septiembre y cuyas decisiones de ahorro finales se adoptarían en abril o mayo del año siguiente. Estos ahorros se incluirían en la propuesta presupuestaria de los ministerios del

próximo presupuesto y, en las líneas de base de los años posteriores. Las revisiones generales son más intensivas en el uso de recursos que las revisiones focalizadas y tardan más en prepararse. En el año en que se lleve a cabo, la revisión general del gasto reemplazará en gran medida el proceso exploratorio de formulación del presupuesto.

Para institucionalizar el marco de RG, es importante que el marco se plasme en la legislación.

En la fase inicial, el marco de RG se establecerá por decreto presidencial. No obstante, convertirlo en una característica permanente del sistema de gestión de finanzas públicas exigirá legislación. Una posibilidad sería modificar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado de modo que incluya el marco de revisión del gasto.

El gobierno desea avanzar rápidamente y ha establecido un cronograma ambicioso para adoptar las revisiones del gasto. Ha fijado dos objetivos internos: (1) demostrar avances iniciales este año, a tiempo para el presupuesto de 2020 y (2) considerar la posibilidad de una revisión general en los dos próximos años. Estos objetivos ambiciosos plantean retos y exigirán recursos y una fuerte voluntad política para realizarlos. Conjugado un programa de RG muy focalizadas a partir de 2019, a fin de desarrollar e integrar el marco y la metodología de RG, junto con los preparativos para poder iniciar una revisión general del gasto dentro de los próximos dos años permitiría alcanzar estos dos objetivos.

Con respecto al primer objetivo, en lo que atañe el presupuesto de 2020, solo será posible realizar una RG piloto o de alcance limitado, dado que los calendarios son ajustados. El tema de revisión debería seleccionarse pronto y el análisis debería centrarse en un ámbito que ya haya sido objeto de una labor sustancial y en que puedan obtenerse ahorros. Una posibilidad es la gestión de la propiedad, dado que es un ámbito en que la DIPRES ya está procurando lograr una mayor eficiencia. Los ahorros podrían incorporarse al presupuesto de 2020, y su ejecución continuaría a lo largo del próximo año. Esta revisión ofrecería una oportunidad de pilotar el marco de RG.

El gobierno tendrá que anunciar al Congreso en septiembre 2019 el tema de la primera revisión focalizada. Dicha revisión se llevará a cabo a fines de 2019 y principios de 2020, y los resultados, que se obtendrán en abril de 2020, podrán incluirse en el proceso del presupuesto de 2021. En el presente informe se indican los posibles temas que podrían ser objeto de la revisión.

En lo que respecta el segundo objetivo, las autoridades podrían considerar llevar a cabo una revisión general en (A) 2021, para el presupuesto de 2022 o (B) en 2022, para el presupuesto de 2023, año en que se iniciaría el mandato del nuevo gobierno. La opción A permite al gobierno identificar ahorros de mayor magnitud antes del final de su mandato y, como es tradición en Chile, le dejaría espacio fiscal en su último presupuesto para que el gobierno entrante pudiera financiar prioridades nuevas en su primer año. Ello recortaría, sin embargo, el tiempo disponible para fortalecer la capacidad y crear el marco, lo cual podría comprometer los resultados previstos de la revisión. La opción B ofrece un año suplementario para fortalecer la capacidad, llevar a cabo

otra revisión focalizada y realizar la labor preparativa de la revisión general, que podría ajustarse a las políticas del nuevo gobierno. Dados los plazos, en su primera revisión general, el gobierno debería considerar examinar un porcentaje limitado del gasto en ámbitos clave. Tras la primera revisión general, el gobierno deberá seguir realizando revisiones focalizadas, centrando la atención en la relación valor por dinero y las reformas estructurales, y anunciar los temas de revisión al Congreso todos los años en septiembre.

Para alcanzar sus objetivos, el gobierno no debe tardar en hacer lo siguiente:

- Elaborar una Nota Conceptual que describa el marco de RG y su estructura organizativa, así como sus objetivos y el proceso para seleccionar y llevar a cabo las revisiones; el Presidente deberá aprobar dicha nota y promulgarla por decreto.
- Destinar recursos a la URG, para que puedan alcanzarse las metas que se ha propuesto el gobierno, y encomendarle la tarea de crear un programa de RG.
- Seleccionar y anunciar la revisión piloto para el presupuesto 2020; desarrollar y aprobar los términos de referencia; establecer la estructura organizativa, incluyendo el Comité Directivo y el grupo de trabajo; llevar a cabo la revisión piloto; y preparar conclusiones para su inclusión en el presupuesto de 2020.
- Anunciar al Congreso la primera revisión focalizada en septiembre de 2019 e iniciar la revisión previendo concluirarla en abril de 2020; en adelante, anunciar anualmente la revisión seleccionada para el próximo año.

Para institucionalizar las RG a corto y mediano plazo es importante hacer lo siguiente:

- Integrar el proceso de RG en el proceso presupuestario anual para que las opciones de política estén formuladas llegada la fase presupuestaria exploratoria en la primavera. Desarrollar en la DIPRES, la capacidad para dar seguimiento a los ahorros de las revisiones y asegurar que estos ahorros se incluyan en las líneas de base de las propuestas presupuestarias de referencia de presupuestos posteriores, sobre todo en los años más distantes.
- Elaborar un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) formal que proporcione topes presupuestarios indicativos a los ministerios para los años siguientes.
- Integrar las RG en el marco de desempeño y evaluación alineando herramientas para proveer mayor información para la presupuestación y las RG. Utilizar las evaluaciones ex post para dar seguimiento a la ejecución de opciones de ahorro y reformas. Incluir opciones de ahorro y reformas de las RG en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del ministerio pertinente.

Cuadro 1. Principales recomendaciones

(CP: corto plazo, 2019-2020; MP, mediano plazo, 2021-2022). Véase información pormenorizada en el Anexo I: Plan de acción.

Recomendaciones	CP	MP
Crear en Chile un marco de revisión del gasto (RG)		
Adoptar un marco de RG que incluya revisiones focalizadas, sobre una base anual móvil (inicialmente, dos o tres por año) y revisión general periódica cada cuatro años, como máximo.	X	X
Preparar y acordar la nota conceptual del marco global de RG. El Presidente deberá aprobar dicha nota y promulgarla por decreto.	X	
Reforzar la capacidad de la Unidad de Revisión del Gasto y su dotación de personal.	X	
El Ministro de Hacienda y el Presidente deberán aprobar la RG piloto que se realizará en 2019.	X	
Establecer una estructura de gobernanza para supervisar la RG piloto focalizada.	X	
Anunciar al Congreso en septiembre de 2019 la primera RG focalizada completa a realizarse en 2019 y 2020; los ahorros finales, que se decidirán en abril de 2020, se incluirán en el presupuesto de 2021.	X	
Identificar y anunciar las RG focalizadas del gasto a realizarse en 2021.	X	
Analizar las opciones con respecto a la revisión general del gasto y acordar el cronograma con el Presidente y el Ministro de Hacienda como parte del programa global de RG de los próximos tres años. Opción A: presentar una revisión general para el presupuesto de 2022 y Opción B: presentarla para el presupuesto de 2023.	X	X
Proceso para realizar la revisión del gasto		
Realizar las RG completas siguiendo las cuatro etapas descritas en este informe.	X	
Desarrollar capacidades dentro de divisiones sectoriales de DIPRES para monitorear e implementar medidas de ahorro plurianuales sobre la base de las revisiones del gasto.	X	X
Desarrollar un sistema dentro de la Unidad de Revisión del Gasto para el seguimiento e informe sobre ahorros realizados y de otras medidas acordadas en el proceso de revisiones del gasto.	X	X
Los ministerios competentes deberían preparar los cambios en la legislación necesarios para implementar los resultados de la RG.	X	X
Publicar informes sobre RG.	X	X
Institucionalización de las revisiones del gasto		
Modificar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para que incluya el marco de RG y el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP).	X	
Integrar el proceso de revisión del gasto en el proceso presupuestario anual de manera que las opciones de políticas estén listas para la fase exploratoria del presupuesto en la primavera.	X	X
Elaborar un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) formal que fije para los ministerios topes indicativos para los tres años siguientes.	X	X
Revisar y modificar el marco de evaluación para que informe mejor los procesos presupuestarios y de revisión del gasto.	X	
Emplear las evaluaciones ex post y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) para dar seguimiento a la implementación de las opciones de ahorro y reforma de las RG.	X	X
Fijar una meta de ahorro en cada Evaluación de Gasto Institucional.	X	X
Modificar el marco de evaluación ex ante para alinear las metodologías e incluir el cálculo de los costos de programas sociales y no sociales que se acuerden con la DIPRES	X	
Alinear la estructura de programas del presupuesto con la estructura programática que se emplea en las evaluaciones.		X
Publicar informes sobre presiones de costos y un análisis de los niveles de gasto obligatorio en la legislación.	X	X

I. ¿POR QUÉ ADOPTAR REVISIONES DEL GASTO EN CHILE?

1. Las revisiones del gasto son un proceso institucionalizado en que se analiza el gasto actual para identificar opciones que permitan reducir o redirigir el gasto y mejorar la relación valor por dinero. Los objetivos de estas revisiones varían de un país a otro; incluyen facilitar la consolidación fiscal, crear espacio fiscal para financiar nuevas prioridades e incrementar la relación valor por dinero del sector público.

2. Aunque la deuda pública de Chile sigue siendo relativamente baja en relación con los estándares internacionales, durante el período 2007-17, la deuda bruta aumentó casi 20 puntos porcentuales del PIB, alcanzando 23,6% en 2017. Durante varios años, el gasto público aumentó considerablemente más que el ingreso en relación con el PIB, y en 2017 el déficit estructural alcanzó un máximo de 2,0% del PIB. En 2017, como consecuencia del aumento de la deuda pública, las agencias Standard & Poor's, Moody's y Fitch redujeron la calificación crediticia de la deuda soberana de Chile².

3. La Ley sobre Responsabilidad Fiscal exige que al inicio de su mandato el Presidente fije una meta para el balance estructural. La meta actual se fijó en 2018 y conlleva una mejora del balance estructural de 0,2 puntos porcentuales del PIB, por año, durante este período cuatrienal. La meta para 2019, por tanto, es un déficit estructural de -1,6 puntos porcentuales del PIB. El objetivo es un balance estructural de -1,0% del PIB llegado el final del mandato presidencial.

4. En 2018, el nuevo gobierno anunció un programa de consolidación para estabilizar la deuda, reducir el déficit y crear margen para nuevas prioridades. La meta fiscal se sustenta en un programa de consolidación cuyo objetivo es ahorrar US\$4.400 millones durante el período comprendido entre 2018 y 2021. Tras recortar el gasto en aproximadamente US\$1.063 millones en 2018, el gobierno se ha propuesto repartir la consolidación restante a lo largo de estos años (unos US\$1.100 millones anuales, cifra equivalente a aproximadamente 1,5% del presupuesto de 2018) a fin de lograr el objetivo global del programa de consolidación.

² Consulta del Artículo IV del FMI, 2018.

5. En el presupuesto de 2018, la consolidación se logró en gran parte por medio de recortes generalizados del gasto operacional y a través de medidas excepcionales³. Los ahorros se lograron principalmente recortando los presupuestos de bienes y servicios, gastos de personal, adquisición de activos no financieros⁴ (US\$446 millones), reducciones de una reserva presidencial central para iniciativas nuevas (US\$363 millones) y medidas excepcionales (US\$238 millones). También se obtuvieron ahorros de una inflación menor de lo previsto (US\$16 millones). Resultó difícil obtener ahorros recortando programas específicos incluso los que fueron calificados como ineficaces, debido a los breves plazos previstos para adoptar medidas de consolidación y la dificultad política que plantea eliminar estos programas.

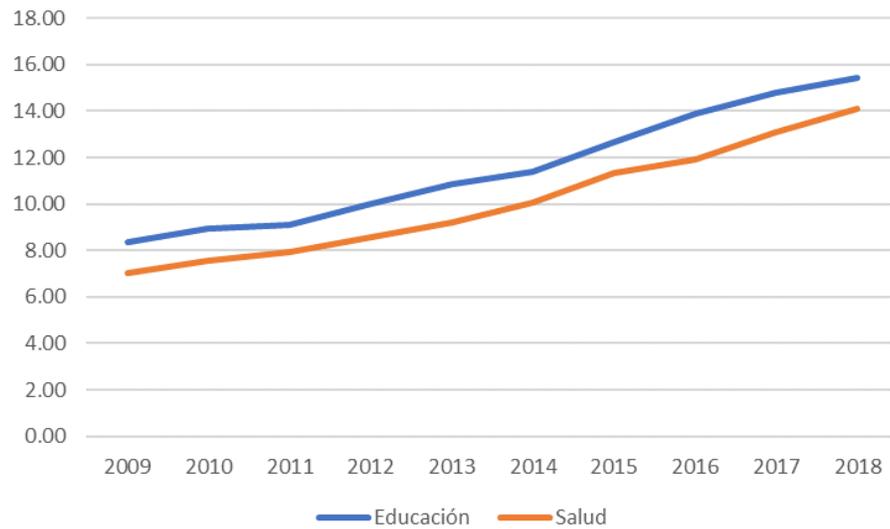
6. Con miras al futuro, Chile seguirá enfrentando retos presupuestarios. Al respecto cabe destacar lo siguiente:

- La dificultad de seguir ejecutando el plan de consolidación fiscal con niveles de ahorro similares en cada presupuesto durante el resto del mandato presidencial.
- La creación de espacio fiscal adicional para poder reasignar US\$14.000 millones a la plataforma presidencial dentro del cumplimiento de la regla fiscal.
- La gestión de presiones sobre los costos clave, por ejemplo, de salud y educación, que han aumentado significativamente en los últimos años. El gasto total de todos los ministerios aumentó de US\$45.000 millones en 2009 a US\$69.000 millones en 2018, debido principalmente a los aumentos del gasto en salud y educación que durante ese período se duplicaron (véase el gráfico 1).
- La dificultad de satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía en una economía en que la tasa de crecimiento del PIB potencial podría ser más baja que en la década del auge de las materias primas: satisfacer esas expectativas exigirá mejorar la relación valor por dinero y acrecentar la eficiencia y eficacia del gasto público y la prestación de servicios.

³ Véase información pormenorizada sobre el plan en las páginas 37-43 de *Actualización de Proyecciones del Gobierno Central para 2018*, en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-175239_doc_pdf.pdf.

⁴ Esta reducción del gasto se logró mediante recortes de los subtítulos presupuestarios 21, Gastos en personal (por ejemplo, viáticos), 22, Gastos en bienes de consumo y servicios (por ejemplo, materiales de oficina, publicidad y representación) y 29, Adquisición de activos no financieros (por ejemplo, compras de vehículos, muebles y equipo).

Gráfico 1. Gasto del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud
(valores reales de 2018, miles de millones de US\$)



Fuente: DIPRES.

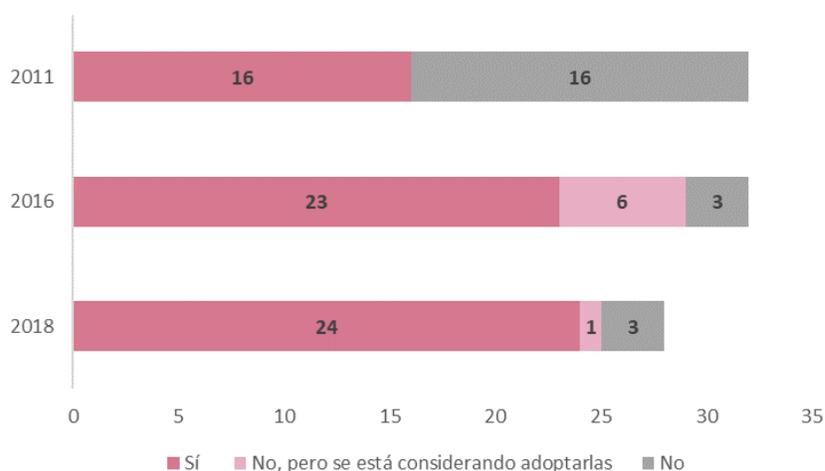
7. A fin de hacer frente a estos retos, el Gobierno de Chile ha decidido crear un proceso de revisiones del gasto. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha dado el primer paso mediante el establecimiento de Unidad de Revisión del Gasto (URG) y ha solicitado respaldo del FMI para analizar la experiencia internacional con estas revisiones del gasto y proponer recomendaciones y opciones para establecer un proceso de revisión del gasto en Chile.

II. EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON LAS REVISIONES DE GASTO

A. Introducción

8. En los países de la OCDE, las revisiones del gasto se han ido adoptando cada vez más como componente básico del marco de gestión de las finanzas públicas. Según un informe reciente de la OCDE, más de las dos terceras partes de los países OCDE realizan revisiones del gasto anual o periódicamente. Como se constata en el gráfico 2, ello representa una tendencia creciente en el uso de revisiones del gasto.

Gráfico 2. Adopción de revisiones del gasto, 2011-18



Fuente: 2018 OECD Performance Budgeting Survey.

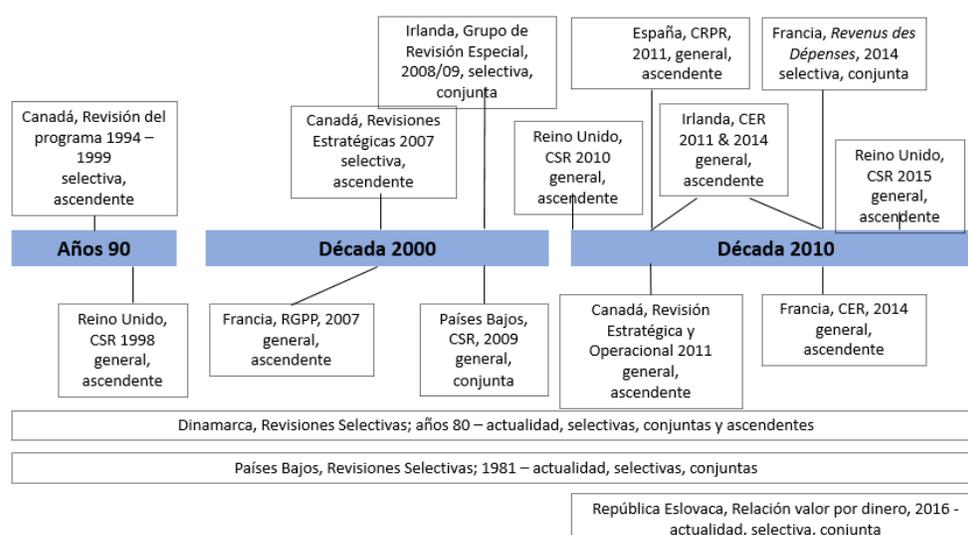
Nota: Las cifras de 2018 excluyen seis países de los que no se recibieron datos.

9. Las revisiones del gasto (RG) han demostrado ser una herramienta sumamente útil y flexible para identificar ahorros y mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. En algunos casos, como en la revisión general del gasto realizada en el Reino Unido en 2010, sirvieron para lograr una consolidación fiscal significativa. En otros, como el programa de revisiones focalizadas actualmente en marcha en Dinamarca, tuvieron por objetivo identificar actividades menos eficientes y eficaces, y encontrar ahorros para financiar prioridades nuevas. Al final de esta sección se presenta más información sobre éstos y otros ejemplos. Algunos gobiernos de países de la OCDE que dieron seguimiento a los resultados de las revisiones de gasto declararon haber logrado el 90% de sus objetivos fiscales, el principal propósito de la revisión. Estos países incluyen Canadá, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, México,

Reino Unido, Suecia y Suiza⁵. Como indica el gráfico 3, tanto la gama de tipos y ámbitos de gasto objeto de RG como la forma en que los gobiernos administraron estas revisiones han variado considerablemente.

10. La lección clave que se desprende de dos décadas de RG en los países de la OCDE es que son una herramienta adaptable que debe formar parte de las herramientas de gestión fiscal. El uso regular del método de RG asegurará que las decisiones presupuestarias incrementarán la eficiencia y efectividad global del gasto público a lo largo del tiempo. Las RG han ganado el prestigio de contribuir a los esfuerzos por incrementar la eficacia de los gobiernos, así como de maximizar los resultados para la ciudadanía, dentro de los límites de los recursos públicos disponibles.

Gráfico 3. Evolución de las revisiones del gasto en los países de la OCDE



Evolución de las revisiones del gasto en países de la OCDE: Cronograma de una selección de revisiones
Fuente: Equipo del FMI (basado en un informe de asistencia técnica a favor de Malaysia).

Fuente: Equipo del FMI.

B. Objetivos de las revisiones del gasto

11. Las revisiones del gasto entrañan analizar el gasto público vigente a fondo para identificar opciones de política que permitan reducir o redirigir el gasto desde programas de baja prioridad que son ineficientes o ineficaces. Estas revisiones ofrecen un enfoque sistemático para asegurar que (1) el gasto se mantenga alineado con las prioridades de política del gobierno, (2) alcance eficazmente los objetivos que persigue y (3) se asigne en forma

⁵ OCDE. 2017. *Government at a Glance*. París: OECD Publishing. Cabe señalar que varios países no pudieron divulgar información sobre los resultados de sus revisiones de gasto porque no llegaron a realizar el seguimiento de su implementación. Véase un análisis más detallado de los resultados de las medidas de consolidación en OCDE. 2015. *The State of Public Finances*. París: OECD Publishing.

eficiente. Véase el recuadro 1 en que se presenta la experiencia del Reino Unido con las revisiones del gasto.

12. Las revisiones del gasto pueden diseñarse para alcanzar diversos objetivos. Su finalidad abarca uno o una combinación de los siguientes objetivos:

- *Relación valor por dinero:* Identificar ámbitos del gasto que son ineficientes y en que podrían lograrse productos y resultados similares con menos insumos.
- *Crear espacio fiscal:* Crear margen para incluir nuevas prioridades de política o hacer frente a presiones fiscales que surjan.
- *Reordenamiento de prioridades:* Reasignar el gasto de ámbitos de baja a alta prioridad.
- *Consolidación fiscal:* Reducir la tasa de aumento o el nivel del gasto público.

Recuadro 1. La experiencia del Reino Unido con las revisiones generales del gasto

El Reino Unido realiza periódicamente revisiones generales del gasto con el propósito de revisar el gasto del conjunto de departamentos gubernamentales y administraciones descentralizadas. El proceso de RG se emplea para determinar los topes fijos de gasto de cada departamento durante un período plurianual, a través de la decisión que concluye la revisión. En la revisión más reciente, realizada en 2015, se examinaron los planes de gasto de capital de base cero, y a los departamentos se les solicitó, además de evaluar el gasto, que examinaran sus activos e indicaran cómo podrían gestionarlos más eficazmente.

Al inicio de cada proceso de RG, el gobierno divulga un documento marco que presenta los objetivos y las prioridades de la RG. Las recientes RG han centrado la atención en identificar ahorros para respaldar la consecución de objetivos de consolidación fiscal. A tal efecto, el gobierno define objetivos de ahorro específicos en la fase inicial de la revisión. En el caso de la RG de 2015, por ejemplo, se solicitó a los departamentos elaborar dos escenarios hipotéticos que generarían ahorros de 25% y 40%, en términos reales, durante cuatro años, respectivamente. Al formular sus propuestas, se solicita a los departamentos tener en cuenta la eficacia y la factibilidad de sus propuestas, las repercusiones para el gasto y la relación valor por dinero, los efectos macroeconómicos más amplios, los requisitos legislativos y operacionales, los impactos sectoriales y distributivos, así como los costos administrativos y de cumplimiento.

Las decisiones con respecto a las RG las adopta un comité de ministros (denominado *Public Expenditure Committee*) que asesora al gabinete acerca de las decisiones de alto nivel que deben ser tomadas en la RG.

El proceso de RG se realiza a lo largo de un período de cinco meses y es liderado por el Ministerio de Finanzas —*UK Treasury*—, que se encarga de emitir directrices a los departamentos, colaborar con los departamentos en el análisis de sus opciones de gasto y coordinar el proceso global. Se invita tanto a expertos independientes para que presenten análisis al Tesoro sobre el impacto y coste-eficacia de los principales ámbitos del gasto público, como al público para que pueda realizar presentaciones por escrito que ayuden a informar el proceso de revisión. Una vez completada la RG, los principales departamentos gubernamentales publican un plan (*Single Departmental Plan*) que describe lo que se proponen lograr a lo largo de la sesión parlamentaria. Estos planes se sustentan en la decisión que concluye la revisión del gasto.

Fuente: Equipo del FMI.

C. Tipos de revisión del gasto

13. No existe un enfoque único para realizar una revisión del gasto, y los países han adoptado diversos modelos. Algunos, como Irlanda y el Reino Unido, han adoptado enfoques comprensivos o generales que someten la mayor parte del gasto público a revisiones periódicas. Otros, como Dinamarca y la República Eslovaca, han adoptado enfoques selectivos/focalizados o de base móvil en que se seleccionan sectores o programas específicos para que sean objeto de una revisión en el marco de un proceso de RG anual. Asimismo, hay países, como Canadá y los Países Bajos, que combinan diferentes tipos de RG para alcanzar diversos objetivos. Los Países Bajos, por ejemplo, tienen una dilatada experiencia con las RG y han conjugado un proceso de revisiones anuales focalizadas con revisiones ocasionales generales.

- Una *revisión general del gasto* es una revisión cuyo alcance no se limita a una lista de temas predefinidos. En una revisión de este tipo, a los equipos se les solicita emprender una búsqueda no restringida de las mejores opciones para obtener ahorros. Una revisión general no examina todos los programas y procesos de negocios; estas revisiones abarcan entre 20% y 100% del gasto. En la revisión general del gasto realizada en los Países Bajos en 2009, por ejemplo, se examinaron 20 ámbitos de política. Aunque las revisiones generales permiten identificar formas de lograr los objetivos de consolidación fiscal en un solo proceso, requieren recursos sustanciales y un considerable compromiso del conjunto del gobierno.
- Una *revisión focalizada del gasto* (denominada a veces una revisión selectiva) se limita a un número de temas predefinidos. Por ejemplo, el gobierno puede decidir que el proceso de RG del próximo año busque maneras de mejorar la eficiencia, ahorrar o reasignar los recursos en áreas como (1) las prestaciones de asistencia social; (2) la adquisición y gestión de tecnología de la información y las comunicaciones y (3) los servicios de gestión de residuos. Dinamarca y la República Eslovaca son ejemplos de países que emplean el enfoque de revisiones focalizadas.

14. Es probable que los gobiernos que deseen emplear las revisiones del gasto como una herramienta para emprender una consolidación fiscal opten por el modelo de revisiones generales. Los gobiernos que suelen emplear las revisiones del gasto más bien para mejorar la relación valor por dinero e incrementar el espacio fiscal, en cambio, tienden a preferir un programa móvil de revisiones focalizadas (recuadro 2). Algunos gobiernos han optado por llevar a cabo una serie de revisiones anuales, con el objetivo de poder pasar revista a todos los principales ámbitos del gasto dentro de un período cuatrienal o quinquenal.

Recuadro 2. Revisiones focalizadas del gasto: Tipos de ámbitos de revisión

Los ámbitos que son objeto de revisión son de tres tipos:

- *Revisiones programáticas*: Examinan programas específicos y pueden dar lugar a ahorros estratégicos (por ejemplo, si los programas se recortan o se eliminan) y/o a aumentos de eficiencia (si se reduce el costo de prestar los servicios de los programas en cuestión).
- *Revisiones de proceso*: Analizan procesos específicos, por ejemplo, los que se refieren a adquisiciones, sistemas y prácticas de TI o gestión de recursos humanos. Las revisiones de procesos se encaminan a aumentar la eficiencia, más que a encontrar ahorros estratégicos.
- *Revisiones institucionales*: Revisan una entidad pública completa (ministerio u otra entidad) y, en principio, pueden abarcar todos los programas y procesos de la entidad. Por lo general, tienen por objetivo incrementar la eficiencia.

Las revisiones programáticas o de procesos pueden dirigirse a una entidad específica o tener carácter horizontal. En una revisión programática horizontal se examina un conjunto de programas relacionados de dos o más entidades (por ejemplo, sus programas de capacitación); en una revisión de proceso horizontal, se examina un ámbito específico de un proceso de negocio en varias (o en todas) las entidades públicas (por ejemplo, cuando se realiza una revisión de las prácticas de adquisiciones del conjunto del sector público).

Fuente: OCDE 2014, *Spending Reviews* de Marc Robinson.

D. Principales enseñanzas

15. Las enseñanzas que se desprenden de las RG apuntan a que las más exitosas reúnen las siguientes características: Sólido compromiso político a lo largo del proceso; metas y objetivos claros desde el inicio; participación de un rango diverso de agentes; liderazgo del Ministerio de Hacienda en el proceso; estrecha integración de las revisiones en el presupuesto. En el Recuadro 3 se resumen algunas de las principales enseñanzas que se desprenden de diseñar y poner en marcha revisiones del gasto. En el Anexo 2, se presenta la experiencia que otros países han acumulado con las revisiones del gasto (Dinamarca, Países Bajos y la República Eslovaca).

16. Asimismo, la experiencia de los países de la OCDE demuestra que otros factores, como estructura y capacidades de gestión de finanzas públicas, son importantes para el éxito de RGs. En los Capítulos III y V se analizan estos factores y su estado actual en Chile, así como otros factores que deben fortalecerse a medida que se adopte un marco de RG, incluyendo un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP).

Recuadro 3. Revisiones del gasto: Enseñanzas de los países de la OCDE

1. Deben fijarse metas de ahorro claras al inicio del proceso: Fijar metas de ahorro asegura que la revisión se alinee con el plan fiscal a mediano plazo y fomenta la rendición de cuentas en los ministerios con respecto a la consecución de dichas metas.

2. Los criterios de revisión deben enunciarse explícitamente y debe formularse un cuestionario para la revisión: El uso de criterios consistentes facilita la identificación y evaluación de opciones de ahorro comparables. El uso del cuestionario de revisión fomenta la fluidez de las comunicaciones acerca del enfoque de RG dentro del gobierno y con el Congreso y el público.

3. La atención debe centrarse en ámbitos prioritarios que ofrezcan las mejores oportunidades para obtener ahorros: Centrar la revisión en ámbitos prioritarios en que hay interés en efectuar reformas ayuda a generar ahorros. Es importante indicar claramente el tipo de revisión que se esté emprendiendo.

4. Contar con el respaldo explícito del presidente/primer ministro y el gabinete es esencial. Este respaldo político es necesario para poder llevar a cabo una revisión del gasto y asegurar que las propuestas de ahorro se contrastan con las prioridades políticas. Las RG exigen un Ministerio de Hacienda fuerte, capaz de discutir los planteamientos de los ministerios y exigirles que se responsabilicen en la ejecución de la revisión.

5. Los conocimientos internos deben conjugarse con asesoramiento externo: La capacidad de los ministerios sectoriales para recopilar y analizar la información empírica es esencial. No obstante, también es importante contar con asesoramiento externo para que se cuestione el statu quo y se aporten nuevas ideas y evidencias al proceso.

6. Los ahorros serán de alcance limitado si no se consideran tanto medidas estratégicas como de eficiencia: Sopesar temas *estratégicos* (por ejemplo, qué programas deben mantenerse, cómo debe reformarse el producto) y de *eficiencia* se traducirá en ahorros más sustanciales y fomentará la *eficacia* del sector público.

7. Las RG deben integrarse en el proceso presupuestario: Debe velarse por que los resultados de las revisiones y los ahorros previstos se plasmen formalmente en el presupuesto. Una vez establecido el marco de las RG, la incorporación de las RG en el proceso presupuestario podrá convertirse en una labor rutinaria que respalde las iniciativas en marcha para mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno. Integrar estos dos procesos debe asegurar que las RG se discutan al mismo tiempo que el presupuesto.

8. El alcance de la revisión del gasto, el tipo de ahorros que se busca y el momento en que se materializarán deben establecerse claramente: El Ministerio de Hacienda deberá determinar al inicio de la revisión los presupuestos a incluir (por ejemplo, gasto operacional en bienes y servicios, remuneraciones, gastos obligatorios, o inversiones de capital). Ello redundará en la magnitud de los ahorros posibles y orientará la labor del equipo a cargo de la revisión. Es importante que el Ministerio de Hacienda especifique cuándo se precisa que se realicen los ahorros y si hay margen en el presupuesto para considerar opciones del tipo "gastar para ahorrar".

9. Centrar la atención en la ejecución: Sin un plan de ejecución satisfactorio y perseverancia en la ejecución, la revisión del gasto no alcanzará sus objetivos. Los grupos que preparen la revisión del gasto deberán elaborar un plan de ejecución que podría incluirse en la revisión cuando se presente a la aprobación de los ministros. El plan abarcaría los pasos legislativos y de otra índole necesarios para concretar las propuestas de ahorro. Una vez aprobada, las divisiones sectoriales del presupuesto ejercerán la función clave de exigir a los ministerios que rindan cuentas por la ejecución de la revisión; y es necesario establecer el proceso para dar seguimiento a los ahorros.

Fuente: Equipo del FMI.

III. ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE REVISIÓN DEL GASTO EN CHILE

A. Situación actual en Chile

17. El Ministerio de Hacienda de Chile está adoptando las RG para complementar sus actuales herramientas de gasto. Las RG ayudarán a la consecución de las metas fiscales, proporcionando una forma sistemática de revisar el gasto e identificar ahorros. Chile dispone actualmente de una serie de herramientas y capacidades que facilitarán la adopción de las revisiones del gasto. Al respecto cabe citar una presupuestación anual firmemente establecida y creíble, un proceso de control presupuestario de año en año ampliamente comprendido y anclado en una meta fiscal establecida que fija el tope del gasto agregado, un conjunto de mecanismos de evaluación largamente establecido y recientemente reforzado, así como una buena capacidad de evaluación, y un enfoque disciplinado, pero de alcance limitado, para conseguir ahorros en los ámbitos transversales del gasto operacional durante el año presupuestario en curso.

Proceso presupuestario actual

18. Chile cuenta con un proceso presupuestario bien establecido que conjuga previsiones del espacio fiscal descendientes (top-down) con proyecciones ascendentes de las necesidades presupuestarias del próximo año (bottom-up). El proceso logra disciplinar la planificación presupuestaria año a año, como demuestra el hecho de que las autoridades cumplieron la meta fiscal de 2018. En el conjunto del gobierno se observa claridad con respecto a los objetivos del presupuesto y en cuanto a el proceso anual, funciones, responsabilidades e información requerida. Con el tiempo, la capacidad de la DIPRES y los ministerios se ha ido fortaleciendo para que este proceso anual pueda realizarse eficazmente dentro de su alcance actual.

19. No obstante, en Chile el ciclo presupuestario anual se centra principalmente en establecer prioridades para los recursos suplementarios que se asignarán a iniciativas nuevas el próximo año. Se trata de un proceso presupuestario de tipo incremental en que las líneas de base del gasto no suelen evaluarse regularmente. El objetivo de consolidación fiscal, las presiones de costo dentro de las líneas de base, y el deseo de llevar a la práctica las nuevas iniciativas presidenciales, significan que debe efectuarse un cambio hacia un análisis formalizado de líneas de base, basado en evidencia. El Ministerio de Hacienda reconoce esta necesidad y, en consecuencia, la DIPRES ha decidido adoptar un enfoque de RG y establecer una unidad interna de RG.

20. Aunque se cuenta con un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), se carece de un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) formal. Por lo tanto, es difícil realizar una

evaluación, saber con antelación el costo total de una iniciativa a lo largo del tiempo o analizar trade-offs a mediano plazo entre ámbitos del gasto. La DIPRES y algunos ministerios sectoriales preparan previsiones propias a mediano plazo, pero no las comparten entre ellos, ni las utilizan como base para adoptar decisiones sobre las asignaciones de iniciativas nuevas. Por consiguiente, los compromisos a favor de nuevos gastos plurianuales no se supeditan a que los ministerios lleguen a un acuerdo acerca de la forma de financiarlos, ajustando otros ámbitos del gasto o logrando ahorros en otras líneas de base de gastos.

21. El carácter incremental de la planificación del gasto también dificulta las tareas de la DIPRES de evaluar y elaborar planes para enfrentar las presiones a largo plazo. Estas presiones incluyen, por ejemplo, las que resultan de aumentos de los precios de insumos (como medicamentos) o de las remuneraciones del sector público que tienden a superar la tasa de inflación. Incluso cuando estos factores de costo a mediano y largo plazo se evalúan en el Ministerio de Salud, por ejemplo, el carácter incremental del proceso presupuestario impide que el análisis sirva de base para formular estrategias de mitigación a largo plazo, por ejemplo, a través de controles de costo, reformas en la prestación de servicios o reasignaciones del gasto.

22. Aunque se esté prestando más atención al objetivo de obtener ahorros debido a la meta fiscal y el aumento de la deuda, conseguirlos a través de reformas estructurales ha resultado ser más difícil. Se han logrado avances iniciales en la tarea de incrementar la eficiencia de los costos operacionales y todos los ministerios fueron objeto de ahorros en el presupuesto de 2019. Se está realizando una labor prometedora para estandarizar el costo de las adquisiciones y optimizar la gestión de la propiedad pública y de la tecnología de la información y las comunicaciones. Aunque se han reprogramado algunos proyectos para facilitar la consecución de la meta de consolidación de 2019, en general ha resultado difícil conseguir ahorros recortando el gasto de los programas. Al respecto, en los tres próximos años será esencial contar con compromiso político para llegar a soluciones intermedias que permitan realizar el plan de consolidación fiscal; ese compromiso podría significar que programas en marcha deban reestructurarse, replantearse o eliminarse. En general, los ministerios no consideran actualmente ese tipo de opciones y es probable que necesiten una clara orientación política para que sientan que están en condiciones de hacerlo.

Sistema de evaluación actual

23. Chile ha creado una serie de herramientas, como las evaluaciones ex ante y ex post, así como indicadores de desempeño, para evaluar el desempeño de los programas y entidades públicas. Estas herramientas proporcionan una plataforma satisfactoria para realizar parte del análisis necesario para emprender revisiones del gasto en Chile. El marco de evaluación ha seguido evolucionando, más recientemente gracias a la creación de nuevas capacidades relacionadas con el desempeño institucional y el impacto de los programas (cuadro 2). Alrededor de 1.200 programas fueron objeto de evaluaciones ex ante en los últimos 10 años y alrededor de 580 fueron evaluados ex post en los últimos 20 años.

Cuadro 2. Evolución del marco de evaluación en Chile; desde 1994 hasta la actualidad

Evolución del sistema de evaluación		Bitácora actual de evaluación
Indicadores de desempeño (1994)	Eficacia, economía, eficiencia y calidad. Las metas se fijan en el proceso presupuestario.	EX ANTE <ol style="list-style-type: none"> 1. Programas sociales (liderados por el Ministerio de Desarrollo Social) 2. Programa de Inversión pública (liderado por el Ministerio de Desarrollo Social) 3. Programas no sociales (liderados por la DIPRES) EX POST (todos liderados por La DIPRES) <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación de programas públicos 2. Evaluaciones de impacto 3. Evaluaciones de programas nuevos 4. Evaluaciones institucionales 5. Evaluaciones de enfoque específico
Evaluación de programas (ex post) (1997)	El Poder Ejecutivo y el Congreso seleccionan anualmente los programas y las instituciones. La evaluación la realizan paneles independientes, consultores y universidades. Las conclusiones se presentan al Congreso.	
Evaluación ex ante (2008)	Los programas nuevos o reformulados reciben una calificación basada en su congruencia, coherencia y pertinencia.	
Programas de mejoramiento de la gestión (MIP/PMG) (1998)	El pago de bonificaciones anuales al personal se basa en los avances del organismo en función de indicadores clave de desempeño e indicadores en cinco ámbitos de gestión. Actualmente la prima máxima es de 7%. En 2015, el 98% de las entidades recibieron la prima máxima.	
Monitoreo de programas (2012)	Información sobre la ejecución de los programas y sobre el desempeño que se emplea para preparar el presupuesto.	

Fuente: Equipo del FMI a partir de información de la DIPRES.

24. No obstante, las herramientas de evaluación actuales no están sólidamente integradas en el proceso presupuestario, no informan la planificación a mediano plazo y, en demasiados casos, examinan el desempeño sin evaluar coste-eficacia. La adopción de revisiones del gasto sería un paso positivo para corregir parte de estas deficiencias. El hecho de que las estructuras programáticas del marco de evaluación y el presupuesto difieran también limita las posibilidades de que la labor de evaluación actual se utilice en el proceso presupuestario.

25. Cuando las evaluaciones han sido negativas, ha resultado difícil eliminar los programas y la atención se ha centrado más bien en modificarlos. Ello crea riesgos de ineficiencia en el inventario de programas y no alienta a los ministerios a cuestionar rigurosamente y eliminar, si procede, actividades cuyos objetivos podrían alcanzarse más eficazmente por otros medios. Fortalecer la alineación del gasto con los objetivos estratégicos e incrementar la eficiencia del inventario de programas a través de revisiones del gasto contribuirá de manera importante al sistema global de evaluación de políticas en Chile.

26. Se observa un claro conjunto de prioridades presidenciales que se ven reflejadas en los ministerios. La Secretaría de la Presidencia realiza el seguimiento de estas prioridades y algunas se ven reflejadas en los indicadores de desempeño de los ministerios, que la DIPRES somete a seguimiento mediante su marco integral de seguimiento del desempeño. No obstante, no existe una forma sistemática de evaluar la contribución de nuevas iniciativas de política o de las que están en marcha. Esa falta dificulta las tareas de calificar la eficacia de actividades que son diferentes, pero que están relacionadas, y de evaluar coste-eficacia del gasto para alcanzar las prioridades del Presidente.

27. En conjunto, las RG son una herramienta apropiada para solventar los gaps detectados en el sistema presupuestario y de evaluación chileno, y al mismo tiempo la solidez actual de estos sistemas respaldará la adopción del marco de RG. En este contexto, sin embargo, será necesario respaldo político, una planificación eficaz y una asignación de capacidad apropiada en la DIPRES para asegurar que las revisiones del gasto reporten los beneficios requeridos. En la siguiente sección se presenta el enfoque recomendado de revisiones del gasto.

B. El enfoque y el marco propuestos para Chile

Objetivos de las revisiones del gasto en Chile

28. La adopción de revisiones del gasto respaldará la consecución de las metas fiscales del gobierno y la reasignación de recursos hacia las prioridades presidenciales al proporcionar un método sistemático para identificar y realizar ahorros. Se observa un claro compromiso del gobierno para cumplir la meta fiscal, lo cual se ha traducido en una meta de ahorro de US\$4.400 millones durante el mandato del gobierno. En consecuencia, la DIPRES ha centrado la atención en la capacidad de las revisiones del gasto para identificar formas de ahorrar recursos y facilitar la consecución de la meta de ahorro.

29. Las revisiones del gasto también ofrecen al gobierno una oportunidad para aumentar la eficiencia y la eficacia, mejorar la alineación estratégica de las actividades y procurar que se realicen reformas estructurales. Este proceso puede ayudar a hacer frente a las presiones a largo plazo relacionadas con cambios de la demanda, el aumento de las presiones de costo y la evolución de los objetivos políticos. Para poder aprovechar el pleno potencial de las revisiones del gasto, recomendamos que en Chile estos objetivos estructurales formen explícitamente parte del marco de revisiones del gasto. Son fundamentales para asegurar que se adopte un enfoque sostenible con respecto a la generación de ahorros y la planificación a largo plazo de los servicios públicos.

Estructura recomendada de las revisiones

30. El modelo de revisiones del gasto que se propone para Chile abarca revisiones anuales focalizadas de base móvil (dos o tres por año), conjugadas con una revisión general periódica cada cuatro años, como máximo. Las revisiones focalizadas tendrían por propósito mejorar la eficiencia, la eficacia y la relación valor por dinero; las revisiones generales asignarán mayor peso a la generación de ahorros. Es importante señalar que, en los países de la OCDE, entre el 20% y el 100% del gasto público es objeto de revisiones generales⁶. Dadas las limitaciones de tiempo y recursos, en la primera revisión general el gobierno deberá considerar examinar un limitado porcentaje del gasto y seleccionar los ámbitos teniendo en cuenta el análisis del capítulo IV sobre los factores que deben considerarse al seleccionar los ámbitos de las revisiones focalizadas.

Cronograma de ejecución y opciones

31. Las autoridades tienen vivo interés en avanzar rápidamente en la adopción de las revisiones del gasto y han fijado dos objetivos internos: (1) demostrar progreso inicial antes del ejercicio presupuestario 2020 y (2) empezar a realizar una revisión general dentro de los próximos dos años. Concluimos que estas metas son ambiciosas y plantean retos, pero son posibles de alcanzar, de contarse con voluntad política y los recursos necesarios para realizar las revisiones. Un programa de revisiones focalizadas a partir de este año para elaborar e integrar el marco y la metodología de las revisiones de gasto, conjugado con preparativos para realizar una revisión general del gasto dentro de los próximos dos años, permitiría alcanzar esos objetivos. Las autoridades desean analizar opciones de calendarios en que podría realizarse una revisión general. En los siguientes párrafos se analizan las opciones A y B.

32. La opción A es un programa muy focalizado de revisiones específicas que comenzarían en 2019 y una revisión general para el presupuesto de 2022. Esta opción permitiría a Chile ir cobrando impulso, establecer el marco de revisiones del gasto y construir la capacidad antes de proceder a una revisión general. Realizar una revisión general con suficiente antelación como para que pueda ejecutarse en el presupuesto 2022 (la preferencia de las autoridades) comunicaría claramente al conjunto del gobierno la apremiante necesidad de empezar a planificar hacia fines de este año las fases iniciales del proceso de revisiones del gasto. Este cronograma es factible con suficiente respaldo del Presidente y una inversión adecuada en los recursos y la capacidad de la DIPRES y los ministerios de gasto. No obstante, deja relativamente poco tiempo para los preparativos y depende fuertemente de la capacidad actual de los ministerios y de la labor preparativa que realicen en forma independiente. Esta revisión se llevará a cabo en el último año del gobierno actual y en un año de elecciones. En

⁶ OCDE, 2017, *Government at a Glance 2017*.

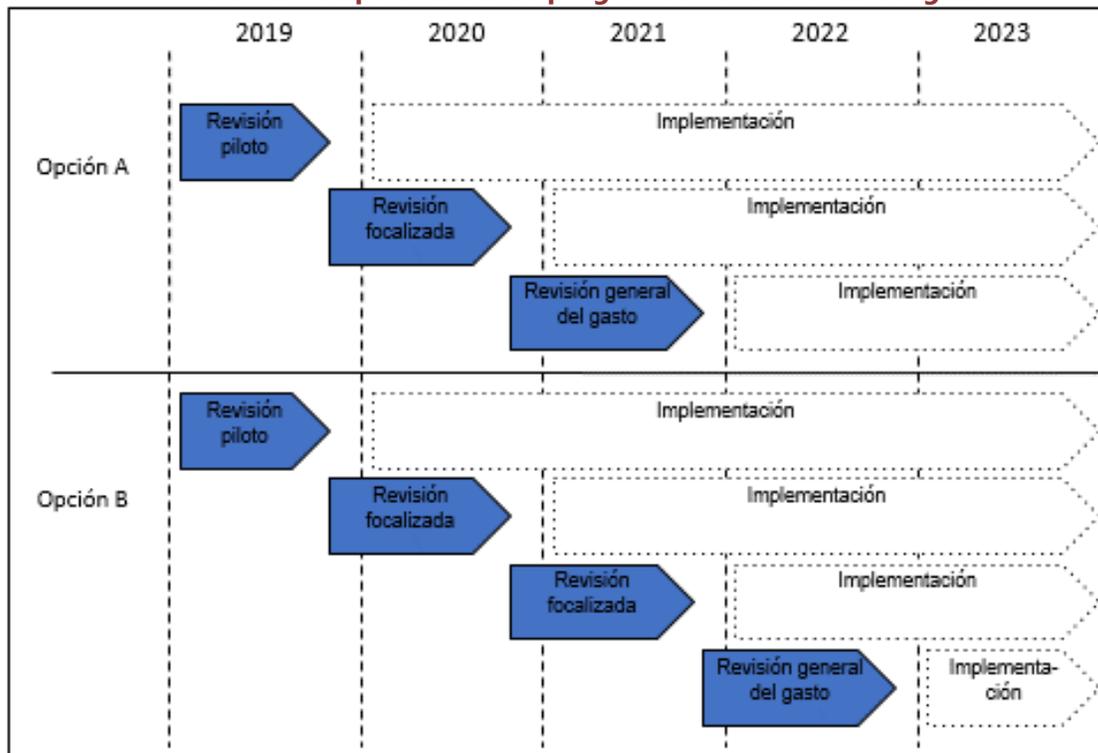
Chile, sin embargo, es tradicional que el presupuesto final del gobierno saliente incluya cierto espacio fiscal para las nuevas prioridades del gobierno entrante.

33. La opción B es llevar a cabo la revisión general a tiempo para el presupuesto 2023.

Ese es el primer año del nuevo gobierno y permitiría contar con un año más para realizar al menos una revisión focalizada sustancial más, que serviría para integrar el marco de RG antes de proceder a una revisión general. El gobierno podrá tomar esta decisión durante 2019 mientras la DIPRES vaya definiendo el alcance y los requisitos del enfoque de RG.

34. Estas opciones tienen ventajas y desventajas. En el Gráfico 4 a continuación se presentan las dos opciones generales para conjugar en las revisiones del gasto un enfoque focalizado con uno de alcance general. Además de los pros y los contras ya descritos, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, la opción B ofrece mayor plazo para iniciar pronto la labor preparativa del marco de revisión general; crearía espacio para poder llevar a cabo tres revisiones focalizadas, en 2019, 2020 y 2021, respectivamente. Los resultados de estas revisiones focalizadas deben emplearse como insumos en la revisión general para que no se repitan, en rápida sucesión, revisiones idénticas (primero en forma individual y, posteriormente, como parte del proceso general). Una leve actualización de estas opciones y del análisis podría ser beneficiosa si se enfoca acertadamente. Segundo, aunque la opción A acelera el cronograma (y, por lo tanto, los beneficios) del enfoque general, contar con un período preparatorio más corto para fortalecer la capacidad y elaborar el marco podría debilitar los resultados de la revisión.

Gráfico 4. Opciones de los programas de revisiones del gasto



Fuente: Equipo del FMI

35. En las primeras rondas de revisiones focalizadas, es importante identificar ámbitos de gasto que probablemente generen ahorros y tengan buena probabilidad de éxito. Ello sugiere realizar, ya sea revisiones transversales en ámbitos en que los costos son similares y comparables utilizando parámetros de referencia, o revisiones focalizadas en ámbitos programáticos específicos con límites claramente definidos y cuyos sistemas de prestación sean de alcance suficientemente reducido como para poder ser evaluados en su integridad dados los plazos y los recursos de la revisión. Otras consideraciones importantes en la selección de revisiones iniciales son la disponibilidad de datos y el grado de respaldo político a favor de obtener ahorros.

36. Hay candidatos iniciales prometedores para los ámbitos que podrían ser objeto de una revisión del gasto y con trabajos en curso que podrían ser la base de una RG o de un programa piloto para poner a prueba los elementos del enfoque de RG:

- **Gastos operacionales /funcionales:** El Ministerio de Hacienda ha empezada la labor de revisar el gasto en ámbitos operacionales como propiedades públicas, TIC y vehículos. Es posible que la gestión de propiedades ofrezca una oportunidad para probar el enfoque de revisiones en un programa piloto, aplicando elementos de la metodología de revisión del gasto y con base en la labor de recopilación de datos en marcha para fijar una meta de ahorro ambiciosa pero realista que pueda incluirse en el presupuesto 2020. Esta meta podría calcularse a partir del plan de futuras renovaciones de contratos de arriendo que está elaborando la DIPRES y de la evaluación de mercado de los probables ahorros realizables que también está en marcha.
- **Hospitales:** El Ministerio de Salud tiene en marcha un programa de trabajo para identificar los determinantes que de costos a largo plazo de la atención hospitalaria y está considerando nuevas formas de estructurar sus servicios hospitalarios para mejorar la atención de los grupos de beneficiarios en función de sus necesidades. También está estudiando cómo estandarizar los costos de todos los hospitales, sobre todo en la prestación de servicios no especializados. Asimismo, la nueva Comisión Nacional de Productividad del gobierno está revisando los servicios de salud y es probable que esa labor proporcione datos y análisis suplementarios que respalden una revisión del gasto en ese ámbito. Por estos motivos, y dada la escala del presupuesto a estudiarse, los hospitales serían un buen candidato para una revisión focalizada, que podría anunciarse al Congreso posiblemente en septiembre de 2019 y que se llevaría a cabo con suficiente antelación como para integrarse en el proceso presupuestario de 2021 que el Congreso acordará en noviembre de 2020. Para ser factible, el alcance de esta revisión tendrá que ser muy limitado y centrarse, por ejemplo, en los factores que determinan los costos a mediano plazo, en lugar de tratar de analizar los efectos de las tendencias demográficas a largo plazo o el desempeño de atención de la salud en sentido más amplio sobre la estructura de la prestación de servicios hospitalarios a nivel nacional.

37. La DIPRES también ha identificado otros ámbitos como candidatos para una revisión inicial del gasto, en los próximos meses se deberá dar a prioridad al análisis de estas opciones y a la presentación al Ministro de Hacienda de una lista corta. Estos ámbitos incluyen los servicios de pre-escolar, en que el mercado de proveedores es complejo, para estudiar su eficiencia; el programa de almuerzos escolares, para evaluar la focalización y la eficiencia; así como el ámbito de la capacitación de funcionarios públicos, para estudiar las oportunidades de estandarizar los costos y apalancar el poder adquisitivo del gobierno para reducir precios. También puede haber oportunidad para revisar la provisión de servicios administrativos en los ministerios (recursos humanos, finanzas, TIC, e inmuebles) que actualmente se duplican en los ministerios.

Producto de las revisiones

38. Las RG deben generar ahorros concretos que se integren en el presupuesto. Por lo tanto, cada revisión del gasto debe iniciarse fijando una meta clara acerca de los ahorros a obtenerse (por ejemplo, una reducción del gasto corriente de entre 5% y 10%). En muchos casos estos ahorros se alinearán con reformas que incrementen la eficiencia y la eficacia globales, es importante también que las revisiones del gasto incluyan en las opciones a considerarse la eliminación de actividades de desempeño deficiente.

39. Las revisiones también podrían dar lugar a que se prepare un informe interno sobre las opciones de ahorro en los ámbitos seleccionados. La Unidad de Revisión del Gasto (URG) podría, por ejemplo, elaborar un informe, en colaboración con los ministerios y grupos de trabajo pertinentes, que presentaría las conclusiones de la revisión y el análisis en que se sustentan. Aunque es posible que no se recurra a todas las opciones en última instancia, este enfoque permitiría una franca consideración durante el proceso de RG del conjunto de opciones, incluidas las que podrían ser políticamente difíciles, sin que tengan necesariamente que divulgarse al público (al menos que se decida ejecutarlas, en cuyo caso tendrán que incluirse en el informe que se publique).

40. También deberá prepararse un informe público, ya que divulgar el análisis y las conclusiones de cada RG al Congreso y al público es importante para fomentar una mayor comprensión y apoyo al enfoque de RG. Esta política está en línea, además, con el compromiso más amplio de las autoridades con la transparencia. El contenido preciso de lo que se publica puede definirse; desde incluir todas las opciones y análisis (como sucede en el modelo danés) o únicamente publicar las conclusiones (como en modelo del Reino Unido).

C. Estructura organizativa: Funciones y responsabilidades

41. **A fin de respaldar las RGs propuestas es necesario tener una estructura organizativa establecida y definir funciones y atribuciones de responsabilidades.** En Chile, el respaldo del Presidente es fundamental para que las revisiones de gasto puedan adoptarse exitosamente. La propuesta de crear un marco de RG tendrá que ser acordada y aprobada por el Presidente y se requerirá su explícito respaldo para que los ministerios colaboren con la DIPRES. Ese respaldo podría lograrse por decreto o recurriendo a otro mecanismo formal que se considere apropiado. En última instancia, la jerarquía de gobernanza de las RG tendrá que rendir cuentas al Presidente y solicitar su orientación en cuanto al alcance y los plazos de las revisiones, los ámbitos de gasto seleccionados, las decisiones sobre las medidas a aplicarse y las soluciones de compromiso requeridas. Revestirá especial importancia que el Presidente participe, tanto al comienzo de cada proceso de RG (para acordar los términos de referencia de las revisiones individuales y fijar los objetivos de ahorro) como al final (para que se acuerden las modificaciones a realizarse). La jerarquía propuesta se presenta en el gráfico 5.

Gráfico 5. Estructura organizativa propuesta



Fuente: Equipo de FMI.

42. **El Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos ejercerán una función esencial en las tareas de dirigir el proceso y colaborar con los ministerios para que se realicen las revisiones del gasto y se llegue a un acuerdo sobre las recomendaciones a presentarse al Presidente.** Es probable que el Director de Presupuestos necesite liderar personal y continuamente, tanto el proceso de revisiones como su orientación estratégica, sobre todo en lo que respecta la gestión de la participación ministerial a nivel de sus directivos y a nivel político.

43. Recomendamos que se cree un Comité Directivo para respaldar las funciones de liderazgo y coordinación que la DIPRES ejercerá en cada revisión. Este comité, que presidirá el Ministro de Hacienda, deberá incluir entre sus integrantes el Director de Presupuestos; en las revisiones focalizadas, deberían estar presentes los ministros responsables del ámbito de gasto objeto de examen. En las revisiones generales, es probable que tenga que incluirse un subcomité del gabinete, integrado por todos los principales ministerios de gasto objeto de revisión. El Comité Directivo deberá supervisar todas las revisiones, incluidas las conclusiones y los resultados que se comuniquen al Presidente. El Comité Directivo debería contar con el apoyo de la URG y debería reunirse regularmente, ya sea todos los meses o cada dos meses, dependiendo del momento en el ciclo presupuestario.

44. La clave del éxito es la función que ejerza la Unidad de Revisión del Gasto para asegurar la eficaz coordinación y supervisión de las revisiones. Actualmente, la Unidad de Revisión del Gasto cuenta con un funcionario. Ello es insuficiente para alcanzar los objetivos que el gobierno se ha propuesto. Es probable que se requiera un equipo de entre seis y ocho personas en una Unidad de Revisión del Gasto central, para que dirija el proceso de revisiones y asegure una coordinación eficaz. En un inicio, la unidad supervisará entre dos y tres revisiones focalizadas por año, pero esa cifra podría aumentar a medida que vaya adquiriendo experiencia. La URG supervisará también las revisiones generales. Al respecto, sus funciones incluirán fortalecer la capacidad, formular estrategias de comunicación y lograr que las enseñanzas se transmitan de una revisión a otra. La URG tendrá que ayudar a los ministerios a fortalecer la capacidad para que puedan ejercer su función en el proceso de revisiones. Es probable que tenga que prepararse material de orientación, ofrecerse capacitación y realizarse seminarios. También es posible que la URG tenga que comunicar sus actividades al Congreso, al Consejo Fiscal y al público. La unidad deberá contratar personal adicional que reúna la combinación necesaria de destrezas analíticas y comunicativas, y sepa colaborar con colegas tanto dentro como fuera de la DIPRES. La función de las divisiones sectoriales de la DIPRES también es importante; aportarán al proceso la experiencia y los conocimientos que han acumulado en los ámbitos objeto de revisión; asimismo, deberán rendir cuentas (más allá de la URG) por la exitosa conclusión de las revisiones y la labor que realicen con los ministerios para que sus conclusiones se lleven a la práctica.

45. Los grupos de trabajo son un componente importante del enfoque de revisiones del gasto. Posibilitan la minuciosa consideración de las cuestiones a ser analizadas, la recopilación y el análisis de evidencias, así como el examen de las opciones, los beneficios y los riesgos que se presentarán a la consideración de los ministros. Para cada revisión de gasto, la DIPRES debe crear grupos de trabajo que reúnan a altos funcionarios de la DIPRES (directivos sectoriales y la URG) y los altos directivos del ministerio de gasto correspondiente al ámbito objeto de revisión.

46. Recibir insumos externos es valioso para respaldar el análisis y las opciones de prueba de las revisiones de gasto. En algunos países (como los Países Bajos), los grupos de trabajo incluyen representantes externos. En otros (como el Reino Unido), se ha creado un grupo asesor aparte que invita expertos externos. Inicialmente, Chile podría considerar la opción de crear un grupo asesor, sobre todo mientras la DIPRES esté alentando a los ministerios a proponer en las discusiones de los grupos de trabajo opciones radicales que posiblemente no presentarían si participaran miembros externos en estas discusiones.

47. Asimismo, los grupos de trabajo ejercen una función importante para asegurar que cada revisión del gasto sea un esfuerzo colaborativo. El Ministerio de Hacienda tendrá que confiar en que el ministerio en cuestión proporcione datos pormenorizados, conocimientos sectoriales y acceso a los agentes relevantes. Esta relación de trabajo conjunta es fundamental para poder formular, a partir del proceso de RG, un conjunto de recomendaciones basadas en información empírica que puedan llevarse a la práctica.

48. Las revisiones del gasto implican una modificación del papel que desempeñan los equipos sectoriales del presupuesto, porque tendrán que pasar del enfoque incremental, año a año, de control del gasto a adoptar un enfoque más estratégico, procurando que los ministerios participen en las discusiones sobre prioridades, presiones y reformas a mediano plazo y largo plazo. Por consiguiente, es probable que la adopción de las revisiones del gasto amplíe sustancialmente el papel de los equipos sectoriales; su contribución a la realización de las revisiones será fundamental. Durante las RG, el equipo sectorial pertinente tendrá que reordenar las prioridades de trabajo para que las tareas de la revisión del gasto se conviertan en un elemento básico de sus funciones diarias. Durante una revisión general, ello será cierto para toda la DIPRES; la entidad tendrá que estudiar cómo lograrlo, por ejemplo, eliminando o reduciendo algunas actividades rutinarias no esenciales.

D. Recomendaciones

A corto plazo:

- Adoptar un marco de revisión del gasto que incluya revisiones focalizadas sobre una base anual móvil (inicialmente, dos o tres por año) y revisiones generales periódicas cada cuatro años, como máximo.
- Preparar y acordar la nota conceptual del marco global de revisiones del gasto (en el Anexo 3 se sugiere un esquema). Esta nota deberá exponer el marco de las revisiones del gasto, su estructura organizativa, los objetivos de las revisiones, así como el proceso para seleccionarlas y llevarlas a cabo. el Presidente deberá aprobar dicha nota y promulgarla por decreto.
- Reforzar la capacidad de la Unidad de Revisión del Gasto con los recursos que necesite para alcanzar los objetivos del gobierno; encomendarle la tarea de crear un programa de revisiones del gasto.
- Acordar con el Ministerio de Hacienda y el Director de Presupuestos la revisión piloto que se realizará en 2019 para el presupuesto de 2020. Obtener la aprobación presidencial de la revisión focalizada a realizarse como programa piloto. Establecer la estructura de gobernanza para supervisar el programa piloto.
- Identificar la revisión focalizada del gasto a realizarse en 2019 para el presupuesto de 2020.
- Identificar las revisiones focalizadas del gasto a realizarse en 2020 para el presupuesto 2021.
- Analizar las opciones con respecto al cronograma de la revisión general del gasto. Acordar las fechas de dicha revisión con el Presidente, el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos como parte del programa global de revisiones del gasto de los próximos tres años.
 - Si se adopta la Opción A: Realizar una revisión general del gasto para el presupuesto de 2022.
 - Si se adopta la Opción B: Realizar una revisión general del gasto para el presupuesto de 2023.

IV. PROCESO PARA LLEVAR A CABO UNA REVISIÓN DEL GASTO

A. Introducción

49. Independientemente de que sea focalizada o general, el proceso de emprender una revisión es en gran parte el mismo, pero las de tipo general requieren más recursos.

Las revisiones del gasto deben realizarse en las cuatro etapas básicas resumidas en el cuadro 3 y analizadas en las siguientes secciones.

Cuadro 3. Chile: Reseña del proceso de revisión del gasto

Fase	Objetivo	Pasos clave	Responsabilidad	Período*
Fase 1: Preparar los parámetros de revisión	Para que la revisión sea exitosa, esta fase establece el alcance y los objetivos de la RG y el mandato político para promover la apropiación y participación.	<ul style="list-style-type: none"> • Fijar los objetivos globales • Fijar las metas de revisión • Identificar las funciones y responsabilidades clave • Establecer el cronograma de la revisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Ministros • DIPRES • Ministerios 	de septiembre a octubre
Fase 2: Analizar el gasto y formular opciones de política	Emprender la rigurosa labor analítica que posteriormente informará la formulación de opciones y la evaluación de los impactos.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el gasto • Llevar a cabo comparaciones con referencias y realizar el análisis • Identificar las opciones de ahorro • Preparar documentación 	<ul style="list-style-type: none"> • DIPRES • Ministerios 	de noviembre a marzo
Fase 3: Toma de decisiones	Lograr que los ministros determinen las opciones de ahorro que deben ejecutarse, sobre la base de los resultados de la revisión del gasto.	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar las conclusiones y recomendaciones • Decisiones a nivel ministerial 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Ministros • DIPRES 	de abril a mayo

Fase 4: Ejecución	Asegurar que las decisiones se ejecuten según lo previsto	<ul style="list-style-type: none"> • Integrarlas en el presupuesto • Promulgar legislación • Supervisar la ejecución de las decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Ministerios • Congreso • DIPRES 	de junio en adelante
------------------------------	---	---	---	----------------------

Fuente: Equipo del FMI.

Nota: * denota un cronograma para integrar una revisión del gasto focalizada en el proceso presupuestario chileno; véase el Capítulo V.

B. Fase 1: Preparar los parámetros de revisión

50. En la fase 1 se establecen los parámetros de la revisión. Debe darse el mandato político para promover la apropiación y participación, se seleccionan los ámbitos de revisión, se identifican las cuestiones clave a abordar, se definen funciones y responsabilidades, y se fijan metas de ahorro y objetivos claros.

51. En el caso de las revisiones focalizadas, seleccionar el ámbito a revisar es una decisión estratégica que exige participación a nivel político. Las revisiones verticales que se realicen en ministerios de gasto individuales pueden ser administrativamente más sencillas, pero limitan las oportunidades para establecer las prioridades del conjunto del gobierno. Las revisiones horizontales, que examinan el gasto por funciones u objetivos de política, pueden generar resultados más robustos porque analizan la eficiencia y la eficacia del gasto del conjunto del gobierno y pueden detectar mejores actividades duplicadas. Sin embargo, gestionarlas es más engorroso porque abarcan una multiplicidad de responsabilidades administrativas.

52. La URG deberá preparar los términos de referencia de las revisiones del próximo año que se emitirán por decreto presidencial. La selección de los ámbitos de la revisión y la definición de sus elementos estratégicos (por ejemplo, sus objetivos) deberán coordinarse con el Director de Presupuestos y el Ministro de Hacienda. En el anexo 4 se presenta, a título de ejemplo, un modelo para los términos de referencia que, en cada revisión, deberán definir los siguientes parámetros:

- Los ministerios que participarán en la revisión y el alcance de la misma.
- Los ministros que integrarán el Comité Directivo (a saber, el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y el ministro sectorial pertinente)
- Su presidente (personal de alto nivel de la DIPRES) y los miembros del equipo de revisión del gasto.

- Las prioridades de cada revisión del gasto, por ejemplo, si el objetivo es mejorar la relación valor por dinero de los programas, consolidar el gasto de partidas administrativas o identificar el financiamiento que se reasignará a prioridades estratégicas.
- Las metas específicas que se fijarán en cada revisión del gasto, por ejemplo, si un porcentaje del ahorro deberá reintegrarse al presupuesto o si se deberá asignar una prioridad diferente a esos recursos.
- Los productos previstos de la revisión.
- El requerimiento al ministerio o entidad competente u otros agentes de proporcionar información oportuna al equipo de revisión.

53. Al margen de que sean focalizadas o generales, las revisiones del gasto son más eficaces cuando se fijan objetivos claros al inicio del proceso. Los ministerios suelen tener pocos incentivos para formular opciones de ahorro o identificar ámbitos de gasto de baja prioridad, en tanto que la Dirección de Presupuestos rara vez cuenta con toda la información que necesita para poder discernir toda la gama de oportunidades de política que se presentan. Por estos motivos, el uso de metas de arriba a abajo (top-down) puede servir para incentivar a los equipos de las revisiones a identificar propuestas de política. En el cuadro 4 se presentan ejemplos de metas de RG en diferentes países.

Cuadro 4. Ejemplos de metas fijadas en revisiones del gasto

País	Proceso de revisión	Meta de revisión
Canadá	Revisiones estratégicas (2007-10)	Identificar el 5% de programas de menor prioridad y de peor desempeño, y proponer reinvertir recursos en programas de mayor prioridad y desempeño.
Países Bajos	Revisión general del gasto 2010	Identificar al menos una opción para reducir el gasto un 20% en los próximos cuatro años.
Francia	Revisión general de las políticas públicas; 2010-11	Reducir en 10% los gastos administrativos no salariales, llegado el tercer año.
Reino Unido	Revisión general del gasto 2007	Lograr un ahorro real de 3% anual para el total de gasto de los departamentos, y un 5% de recorte real en los gastos administrativos.
Dinamarca	Proceso de estudios especiales	Diversas metas de ahorro.

Fuentes: Equipo del FMI.

54. Los objetivos y metas de las RG deben basarse en las previsiones y los objetivos fiscales a mediano plazo. Incluso cuando el objetivo de la revisión es mejorar la relación valor por dinero, las metas pueden servir para fijar el alcance de la revisión. Por ejemplo, a los equipos de revisión se les puede exigir que formulen un cierto número de opciones o que propongan la proporción del gasto disponible para reasignarse dentro del ámbito objeto de revisión. Cuando el objetivo de la revisión es la consolidación fiscal, las metas pueden formularse en función de las necesidades de consolidación a mediano plazo, en base a estimaciones de líneas de base y teniendo en cuenta las presiones del gasto atribuibles a

programas vigentes, el costo de cumplir nuevas prioridades de política y la consistencia con los objetivos fiscales a mediano plazo del gobierno.

55. En cuanto a plazos, el Presidente deberá aprobar los términos de referencia antes del final de octubre. Una vez anunciados los ámbitos de revisión, la URG redactará los términos de referencia en colaboración con la división sectorial y el ministerio competente, y empezará a establecer la estructura organizativa de la revisión. Los meses de septiembre y octubre pueden servir para formular la primera lista de cuestiones a ser respondidas y recopilar los datos necesarios de los ministerios competentes y entidades de prestación de servicios públicos. De esta forma, la DIPRES estará en condiciones de realizar el análisis y formular opciones de política en noviembre.

C. Fase 2: Analizar el gasto y formular opciones de política

56. En la segunda fase de la revisión del gasto se realiza la labor analítica. Los grupos de trabajo deberían revisar los instrumentos de política y los patrones del gasto minuciosamente, y examinar la relación entre los insumos, los productos y los resultados. El resultado del análisis debería ser un menú de opciones de ahorro a considerarse durante la fase de toma de decisiones. La labor de esta fase comprende dos tareas: analizar el gasto actual y formular opciones de política.

Analizar el gasto actual

57. En las RG, el gasto debe examinarse desde una serie de perspectivas diferentes. Las RG deben examinar lo siguiente:

- *La idoneidad* del programa, para determinar hasta qué punto está alineado con las prioridades de política del gobierno.
- *La eficacia* de las diferentes intervenciones (eficiencia asignativa), para determinar en qué medida los programas y las políticas alcancen o contribuyan a la consecución de sus objetivos.
- *La eficiencia*, para determinar si es posible generar productos o resultados similares con menos insumos o aplicando procesos productivos diferentes (eficiencia operacional).

58. La DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social tienen gran experiencia en el examen de la idoneidad de los programas del gobierno. La URG deberá obtener las evaluaciones ex ante y ex post que se hayan realizado en los ámbitos de gasto en cuestión y deberá suministrarlas a los grupos de trabajo para informar el análisis en esta fase.

59. En el análisis de la eficacia y la eficiencia se deberá emplear, además de evaluaciones ex ante y ex post disponibles, una combinación de datos cualitativos y cuantitativos. Los datos cualitativos pueden incluir estudios especializados (incluidas las

lecciones de otros países), leyes, normas, entrevistas con interesados y encuestas/cuestionarios que podrían diseñarse y emplearse en el análisis. Los datos cuantitativos pueden incluir datos sobre insumos (por ejemplo, información financiera o sobre el empleo), datos sobre productos (como el número de camas hospitalarias o escuelas) y datos sobre resultados (como el aumento de la tasa de alfabetismo o la reducción de la desigualdad de renta). También deben utilizarse y evaluarse los indicadores clave de desempeño que monitorea la División de Control de Gestión Pública.

60. Los tipos de análisis empleados dependerán del objetivo y el ámbito de revisión (por ejemplo, si se trata de una revisión general o focalizado de un programa o proceso).

Por ejemplo, las revisiones que se lleven a cabo para identificar ahorro de costos en los procesos gubernamentales (como las adquisiciones), se centrarán en la relación insumo/producto, y podrían incluir un análisis de comparación de costes con referencias. Las revisiones encaminadas a mejorar la relación valor por dinero asignarán mayor importancia a la eficacia del gasto y el análisis del desempeño. El anexo 5 presenta ejemplos de las herramientas, técnicas y enfoques que se emplean en los análisis de las RG, en tanto que el recuadro 4 ofrece un ejemplo de análisis de una RG en Dinamarca.

61. Los diferentes tipos de análisis que podrían llevarse a cabo durante esta fase incluyen:

- *Análisis de insumos y tendencias del gasto.* El análisis de los insumos del gasto, su composición y tendencias a lo largo del tiempo, las futuras presiones de gasto que se prevén, así como de los factores determinantes los costos, ofrece información importante y ayuda a centrar las áreas de revisión. El gasto puede revisarse desde diferentes perspectivas, por ejemplo, de acuerdo con su clasificación económica (por ejemplo, la proporción que representa el gasto en remuneraciones o el gasto recurrente o de capital), por funciones (por ejemplo, administrativo o social) o según el tipo de servicio prestado. Este proceso puede ayudar a comprender cómo una modificación en la composición de los insumos contribuye a reducir el derroche de recursos o mejorar los resultados. Las comparaciones entre países permiten identificar ámbitos en que el gasto es bajo o alto en relación con países homólogos, y apuntan a ámbitos que merecen un análisis más minucioso.
- *Evaluación de la eficiencia o eficacia del gasto.* La eficiencia del gasto puede evaluarse comparando el costo unitario de prestar servicios, ya sea entre diferentes modalidades de prestación, entre diferentes jurisdicciones dentro de un país, o en relación con otros países. Asimismo, un examen de la relación entre insumos y productos (la tecnología productiva) permite identificar los componentes de insumos que explican por qué el gasto es alto o bajo, y los resultados, y ayuda a identificar los ámbitos que requieren mejoras. Otro instrumento es el marco lógico de programas.
- *El análisis comparativo con referencias también es una herramienta útil si se emplea adecuadamente.* Emplear comparativas de referencia internacionales es especialmente útil para identificar costos o niveles de gasto extremos (muy altos o muy bajos). La muestra de

países que se emplee para realizar comparaciones debe seleccionarse acertadamente, teniendo en cuenta factores del contexto, como el nivel de desarrollo, la proximidad geográfica o la configuración institucional. También deben considerarse factores exógenos específicos que podrían afectar los niveles de gasto. La geografía de un país, por ejemplo, puede incidir en los costos de construcción de infraestructura, del mismo modo que su composición demográfica puede afectar la demanda de ciertos tipos de servicios.

Recuadro 4. Revisión del gasto en la educación en línea en Dinamarca

En 2015 la educación en línea en Dinamarca se analizó como parte de una revisión del gasto de las escuelas secundarias. Antes de esa revisión, el gobierno pagaba a las escuelas tradicionales el mismo subsidio que ofrecía a los estudiantes en línea, a pesar de que la educación en línea puede ser sustancialmente más eficiente. El análisis se dividió en tres partes.

1) Encuesta del número de estudiantes: Ya que no se contaba con información al respecto, el análisis se inició con una investigación documental de todas las escuelas secundarias para determinar cuántas ofrecían cursos en línea. Posteriormente, se realizó una encuesta para determinar el número de estudiantes que cursaban estudios en línea y el costo de estudiar en esa modalidad.

2) Análisis del costo de la educación en línea y comparativa de referencia: La encuesta y los estudios de caso de nueve escuelas se utilizaron para establecer parámetros de referencia para todas las escuelas que ofrecían educación en línea. El costo por estudiante varió entre DKK111.000 y DKK37.000, lo cual era indicativo de que podían conseguirse aumentos sustanciales de la eficiencia divulgando mejores prácticas.

3) Formulación de opciones para incrementar la eficiencia de la educación en línea: Se identificaron opciones de ahorro específicas analizando y estableciendo parámetros de referencia para el costo de actividades relacionadas con la adquisición y la elaboración de material docente, la planificación y la metodología pedagógicas, así como la administración de exámenes y funciones administrativas. Se identificaron formas de incrementar la eficiencia sustancialmente, por ejemplo, reduciendo el volumen de material docente elaborado en las escuelas y, en su lugar, adquiriendo dicho material de editoriales. Los ahorros totales identificados ascendieron a un 25% de la base del costo.

Fuente: Equipo del FMI; *Kortlaegnings- og omkostningsanalyse af fjernundervisning på ungdomsuddannelserne mv*", junio de 2015.

Formular opciones de política

62. Sobre la base de las conclusiones del análisis en profundidad del gasto, la RG debe elaborar un menú de propuestas de política. Se debe asegurar que esta fase se siga centrando en los elementos analíticos y técnicos de la revisión, y no intente adivinar la probable respuesta de política que suscite una determinada medida. En el Recuadro 5 se ofrecen ejemplos del tipo de medidas que suelen considerarse.

63. La URG debe definir un conjunto de criterios para orientar tanto la evaluación del programa como la formulación de opciones de política. Por ejemplo:

- ¿Se alinea la actividad con las prioridades del gobierno? ¿Sigue existiendo la necesidad para la cual se diseñó originalmente la actividad?

- ¿Alcanzan las actividades sus objetivos eficazmente? o ¿es necesario reconsiderar el diseño del programa?
- ¿Puede focalizarse mejor la actividad?
- ¿Se están realizando las actividades con coste-eficacia? ¿Hay margen para realizarlas a un costo menor, modificando la modalidad de prestación o simplificando los mecanismos administrativos?
- ¿Hay margen para incrementar la contribución o aportación de los beneficiarios?
- ¿Hay margen para reducir duplicaciones o consolidar programas que persiguen objetivos similares?

Recuadro 5. Ejemplos de posibles medidas a considerarse

- | | |
|---|--|
| • Suprimir o reducir el número de actividades redundantes. | • Mejorar las adquisiciones y la gestión de stocks. |
| • Focalizar mejor las actividades. | • Subcontratar actividades. |
| • Eliminar la duplicación de actividades en todo el gobierno. | • Incrementar los cargos a los usuarios. |
| • Fusionar unidades administrativas. | • Cambios regulatorios o de precios para afectar los incentivos y el comportamiento. |
| • Fusionar funciones (servicios compartidos). | • Emplear instrumentos más coste-eficientes. |
| • Gestionar mejor el tiempo de la jornada laboral. | |

Fuente: Equipo del FMI.

64. La última tarea de la Fase 2 es preparar la documentación para los encargados de la toma de decisiones. El grupo de trabajo finalizará el informe preliminar, que incluirá medidas para lograr ahorros, para que pueda ser objeto de un examen técnico en la DIPRES y presentarse posteriormente al Comité Directivo. El informe preliminar incluirá el análisis y las medidas a corto plazo del próximo presupuesto, así como las medidas a mediano plazo que sean pertinentes para presupuestos futuros. En el anexo 6 se presenta un modelo de un informe preliminar.

65. Las propuestas de política deben evaluarse detenidamente para determinar su posible impacto, incluido sobre los principales agentes, y sus implicancias para el presupuesto a mediano plazo. Con el objetivo de facilitar la tarea de sopesar las ventajas y desventajas de las propuestas para los encargados de la toma de decisiones, cada opción deberá incluir información pertinente, por ejemplo, sobre la justificación de la propuesta, el impacto sobre la ciudadanía y los interesados afectados, sus posibles repercusiones sociales, regionales o económicas, así como los detalles de los requisitos de implementación, como la necesidad de legislación o consultas con interesados externos. Cada propuesta debe incluir una evaluación de los impactos fiscales a mediano plazo y cifras sobre costos utilizando metodologías y supuestos consistentes con las demás propuestas.

D. Fase 3: Toma de decisiones

66. La tercera fase del proceso de revisión del gasto es determinar qué propuestas de política implementar. Debe asignarse suficiente tiempo a esta etapa, puesto que el Comité Directivo y el Presidente pueden solicitar información adicional para justificar su decisión, o enmiendas a propuestas vigentes que tendrán que reformularse para evaluar sus impactos financieros o de otra índole. Con el objetivo de facilitar ese proceso, puede ser útil que el Director de Presupuestos se reúna regularmente con los grupos de trabajo para asegurar que reciben una orientación estratégica apropiada en la formulación de propuestas de política y para discutir la robustez de los costos e impactos estimados.

67. El Comité Directivo deberá considerar el informe preliminar de la RG y debe llegarse a un acuerdo con respecto a las opciones recomendadas. Posteriormente, el Comité Directivo presentará el informe preliminar al Presidente para solicitarle que apruebe las medidas de ahorro.

E. Fase 4: Ejecución

68. El proyecto de presupuesto deberá incluir las medidas aprobadas y presentarse al Congreso junto con el informe final de la RG. La URG finalizará el informe sobre la base de las decisiones del Presidente e incluirá únicamente las medidas de ahorro aprobadas. Tras una revisión técnica y edición del texto por DIPRES, el informe deberá remitirse al Congreso junto con el proyecto de presupuestos y con las medidas de ahorro ejecutadas reflejadas en el año presupuestario actual.

69. El Presidente y los ministerios competentes deberán firmar documentos de acuerdo con respecto a los resultados de las RG. Estos documentos serán los principales instrumentos para asegurar que los servicios se responsabilicen por la ejecución de las medidas de gasto acordadas durante el proceso de revisión del gasto. Estos documentos deberán indicar las principales medidas a adoptarse, los hitos a lograrse y los requisitos de reporte.

70. Si las medidas de ahorro exigen modificaciones de la legislación, éstas deberán presentarse para que puedan aprobarse antes del comienzo del año presupuestario. Los cambios requeridos en la legislación deberán prepararse al mismo tiempo que el ministerio competente elabore el presupuesto, con insumos de la DIPRES y en consulta con la Secretaría de la Presidencia, para que las modificaciones puedan presentarse al Congreso al mismo tiempo que el presupuesto o poco tiempo después.

71. Debe establecerse en la DIPRES un proceso para el seguimiento de la ejecución de los resultados de la RG para asegurar que las medidas identificadas se implementen. Son numerosas las medidas que requieren actividades de implementación; si no son objeto de un seguimiento acertado, se corre el riesgo de que los ahorros no se obtengan. En última instancia, la responsabilidad de ejecutar las medidas recae en los respectivos ministerios competentes,

especialmente cuando se requieran cambios legislativos. En la DIPRES, serán las divisiones sectoriales del presupuesto que tendrán encomendada la tarea de asegurar que:

- Las medidas aprobadas se incluyan en el próximo presupuesto y en años posteriores.
- Las medidas aprobadas no sean objeto de renegociación con el propósito de postergarlas o de obtener dispensas temporales.
- Las medidas en el presupuesto sean seguidas por planes para ponerlas en práctica y que los ministerios competentes divulguen informes sobre los avances.

72. La URG deberá crear un sistema para dar seguimiento a la realización de ahorros a partir de las medidas formuladas en las RGs. Deberán proporcionar informes regularmente al Director de Presupuestos, al Ministro de Hacienda y al Presidente sobre los resultados alcanzados por las RGs y sobre su utilidad para alcanzar las metas de consolidación fiscal.

F. Recomendaciones

A corto plazo:

- Adoptar un marco de revisión del gasto que incluya las cuatro fases de un proceso de revisión del gasto:

Fase 1: Preparar los parámetros de revisión y emitir términos de referencia para:

- Seleccionar los ámbitos de revisión.
- Fijar los objetivos globales.
- Establecer las metas de revisión.
- Identificar las principales funciones y responsabilidades.
- Establecer el cronograma de revisión.
- Identificar las principales interrogantes de la revisión y los requisitos de datos.

Fase 2: Emprender el análisis del gasto y formular opciones de política:

- Iniciar las reuniones de los grupos de trabajo para revisar el gasto.
- Emprender el análisis del gasto y comparativas de referencia, según proceda.
- Identificar las opciones de ahorro.
- Preparar documentación.

Fase 3: Toma de decisiones

- Presentar las conclusiones y recomendaciones en el informe de revisión del gasto.
- Tomar decisiones a nivel del Comité Directivo y Presidencia para determinar las medidas a incluirse en el presupuesto.

Fase 4: Ejecución

- Presentar la ley del presupuesto al Congreso incorporando las medidas.
- Promulgar toda enmienda legislativa necesaria para adoptar estas medidas.

- Publicar el informe de revisión del gasto con las medidas acordadas.
- Realizar un seguimiento de la ejecución de las decisiones.
- Desarrollar la capacidad de las divisiones sectoriales de la DIPRES para realizar el seguimiento y ejecutar medidas de ahorro plurianuales.
- Crear un sistema en la Unidad de Revisión del Gasto para realizar el seguimiento y reportar los ahorros logrados y sobre otras medidas acordadas a través del proceso de revisión del gasto.

A mediano plazo:

- Al término de cada revisión del gasto, el Presidente deberá firmar documentos de acuerdo con los ministerios sobre los resultados de las revisiones del gasto.
- Los ministerios competentes deben preparar y procurar que se realicen los cambios legislativos necesarios para llevar a la práctica los resultados de las revisiones del gasto.

V. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REVISIONES DEL GASTO

A. Introducción

73. Para que las revisiones del gasto puedan institucionalizarse es importante que se sustenten en una base legal y que se integren con los elementos clave del sistema de gestión de finanzas públicas. Más importante, las revisiones del gasto deben integrarse con el proceso presupuestario vigente y el sistema de desempeño y evaluación. Asimismo, las revisiones del gasto exigirán modificaciones de esos sistemas para que puedan respaldar el proceso de RG y implementación de los resultados de las RG a mediano plazo. En Chile, se cuenta con los elementos necesarios para adoptar un proceso de revisiones, pero deben reforzarse algunas características del sistema de gestión de finanzas públicas para que respalden las RGs y contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto. Por último, debe fortalecerse la capacidad de la DIPRES y, especialmente, de los ministerios competentes.

B. Establecer la base legal de las revisiones del gasto

74. El gobierno deberá añadir disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para asegurar que el marco de RG sea parte integral del proceso presupuestario. El marco de RG requiere un claro mandato legal para asegurar que pueda llevarse a cabo de manera rutinaria y tiene una base legítima. La primera ronda de RGs podrá realizarse por decreto presidencial. No obstante, será importante modificar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para que incluya el marco de RG.

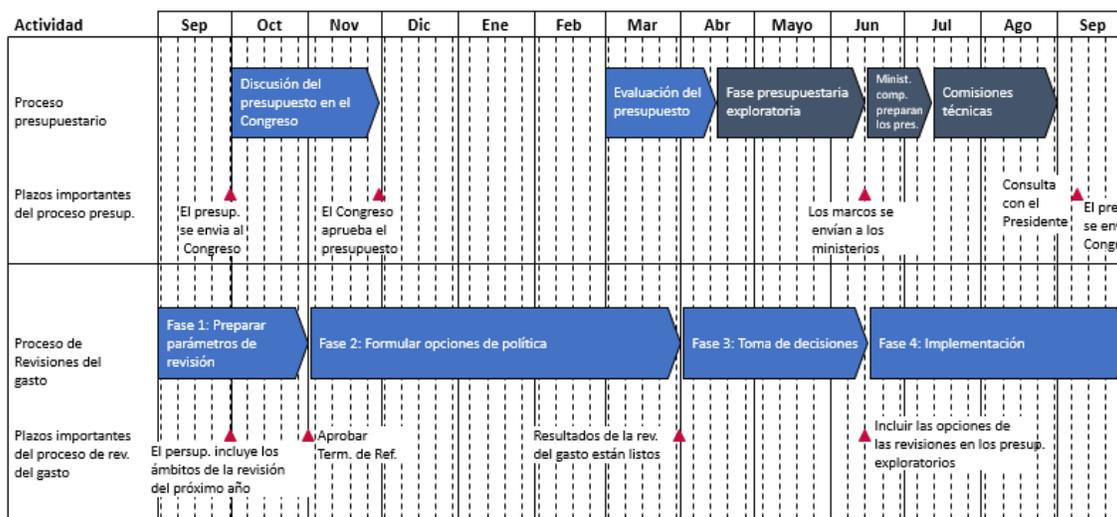
75. Asimismo, las disposiciones que se agreguen a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado deberán incluir la adopción de un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP). Un marco presupuestario de mediano plazo respaldará la implementación de los ahorros a mediano plazo identificados. Sobre la base del marco fiscal a mediano plazo actual, un marco presupuestario de mediano plazo añadiría tres años a cada presupuesto. Estos años suplementarios incluirán presupuestos indicativos a nivel de los programas para cada ministerio y, de ese modo, se aclararían tanto la evolución prevista del gasto obligatorio en el marco de la política y la legislación vigentes como las fechas en que tendrán que obtenerse los ahorros de las RGs. Este proceso complementaría el actual MFMP, que también se ajustaría en el año en curso y en los años siguientes para incluir la variación del gasto total prevista a partir de los ahorros esperados de la RG.

C. Integrar las revisiones del gasto en el proceso presupuestario

76. Las RG proporcionan insumos importantes para la toma de decisiones presupuestarias y el proceso de RG es más efectivo cuando se integra en el proceso presupuestario. La experiencia internacional parece indicar que las decisiones de realizar nuevas RG deben adoptarse cuando se estén analizando las prioridades presupuestarias y las perspectivas fiscales, ya que las revisiones del gasto pueden ser una herramienta para incrementar el espacio fiscal para estas prioridades. Además, la integración de las revisiones del gasto en el proceso presupuestario debería dejar suficiente tiempo para realizar un análisis minucioso del gasto y a tiempo para que los resultados informen las decisiones presupuestarias.

77. En Chile, el proceso de RG podría comenzar en septiembre para que los resultados estén listos llegada la fase presupuestaria exploratoria en primavera. Puesto que gran parte de las prioridades presupuestarias ya se habrá definido en la fase presupuestaria exploratoria que se inicia en abril, los resultados de las revisiones del gasto deberán estar listas para aquel entonces. En el Gráfico 6 se resume el proceso presupuestario actual y cómo podría vincularse al proceso de RG.

Gráfico 6. Integración de las revisiones del gasto en el proceso presupuestario



Fuente: Equipo del FMI.

78. Será importante que las opciones de ahorro estén listas para la fase presupuestaria exploratoria. La experiencia chilena con las evaluaciones ex post subraya la importancia de que se suministre información en el momento adecuado a efectos de la toma de decisiones presupuestarias. Con frecuencia, estas evaluaciones no se utilizan en el proceso presupuestario porque no se proporcionan a tiempo para tenerse en cuenta en el presupuesto exploratorio. Recientemente, la División de Control de Gestión Pública de la DIPRES ha ajustado las fechas en que se realizan estas revisiones para vincularlas al presupuesto exploratorio. El proceso de RG propuesto prevé cuatro meses para analizar y formular opciones de ahorro, lo cual debería ser suficiente para realizar un análisis completo de las tendencias del gasto, los factores determinantes de los costos y el costo de las diferentes opciones. La URG de la DIPRES tendrá encomendadas las tareas de coordinar el proceso, proporcionar asesoramiento a los grupos de trabajo y asegurar que los avances sean suficientes para que las opciones de ahorro estén listas para utilizarse en la fase presupuestaria exploratoria.

79. La decisión con respecto a las opciones de ahorro deberá incluirse en los marcos presupuestarios cuando éstos se envíen a los ministerios de línea. Debido al diseño del proceso presupuestario chileno, las principales decisiones con respecto a las prioridades presupuestarias se adoptan cuando la DIPRES prepara los marcos presupuestarios que generalmente se remiten a los ministerios de línea a mediados de junio. Por consiguiente, será importante decidir las opciones de ahorro a implementar e incluirlas en los marcos presupuestarios propuestos.

80. Será importante generar ahorros no solo en el próximo año, sino también a mediano plazo, y un MPMP facilitará ese proceso. Muchos ahorros no se obtienen totalmente el primer año; algunos exigen incluso inversiones iniciales antes de que puedan materializarse. Los ahorros identificados pueden perderse si no se incluyen cuando se adopte la

decisión explícitamente en los presupuestos futuros. Por lo tanto, los ministerios competentes tendrán que estar informados del perfil de gasto cuatrienal y tener en cuenta los ahorros implementados en el año en curso y aquellos a implementar en los tres años siguientes. Asimismo, este proceso implica que cada RG incluirá un plan de ejecución cuatrienal que la DIPRES someterá a seguimiento.

81. Los ministerios de línea deberán incluir los ahorros acordados en sus solicitudes presupuestarias de julio y deberán preparar toda modificación legal necesaria. Una vez que reciban los marcos presupuestarios, los ministerios competentes suelen contar con entre dos y tres semanas para preparar sus solicitudes presupuestarias. Las divisiones sectoriales de la DIPRES colaborarán con los ministerios de línea para asegurar que las solicitudes presupuestarias incluyan los ahorros y que toda modificación necesaria de las leyes vigente se esté preparando para que pueda presentarse al Congreso junto con el presupuesto.

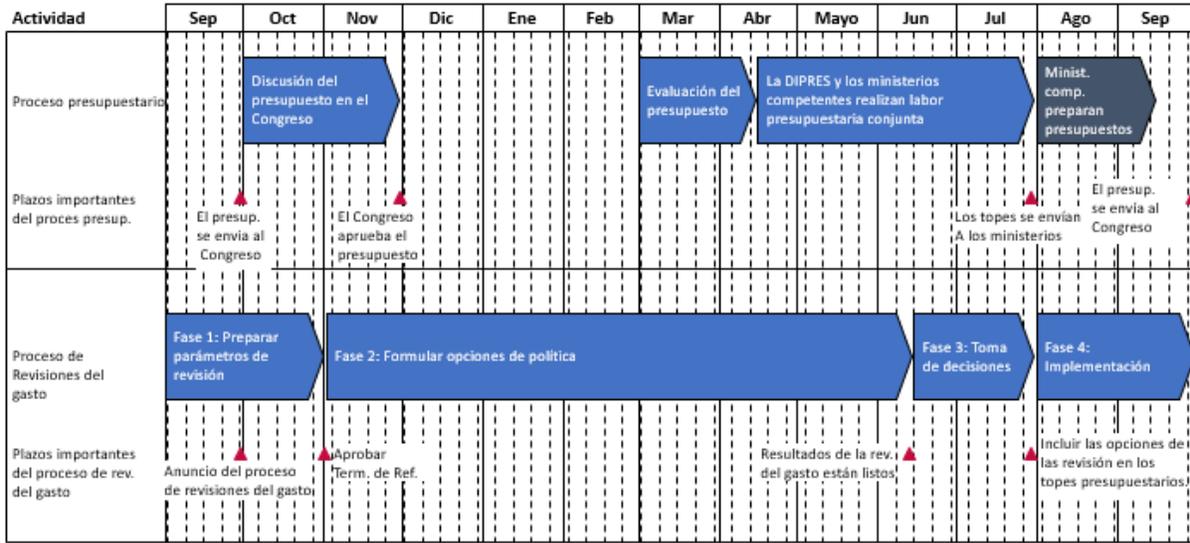
82. Publicar los resultados de la RG es una buena práctica internacional. El informe sobre la RG podrá publicarse y remitirse al Congreso, junto con el presupuesto, el último día de septiembre. Publicar el informe mejorará tanto la transparencia del proceso presupuestario como la información que se divulga al Congreso y el público acerca del análisis que dio lugar a los ahorros incluidos.

Conducción de una revisión general del gasto

83. Realizar una revisión general del gasto requerirá sustancialmente más tiempo y grandes modificaciones del proceso presupuestario en el año en que se emprenda. Analizar una mayor proporción del gasto incrementa al mismo tiempo las opciones para reasignar el gasto y reformar el sector público, pero es un trabajo muy intensivo en el uso de recursos. Una revisión general del gasto tardará alrededor de siete meses para realizarse y, por lo tanto, no puede llevarse a cabo dentro del calendario presupuestario (véase el gráfico 7). Además, todos los ministerios de línea tendrán que destinar recursos sustanciales al proceso, y tanto las divisiones sectoriales como de evaluación de la DIPRES tendrán que asignarse a los grupos de trabajo. Esta será su principal labor durante el período de la revisión. Por lo tanto, durante este período, no se realizará ninguna otra evaluación.

84. En el año en que se lleva a cabo, la revisión general del gasto reemplazará en gran medida la fase presupuestaria exploratoria que se realiza internamente. No será posible que la DIPRES analice el gasto o formule opciones de política o nuevos presupuestos por cuenta propia. En su lugar, la DIPRES y los ministerios de línea tendrán que preparar los presupuestos y los topes presupuestarios en colaboración como parte del proceso de RG. Una revisión general exigirá un enfoque muy diferente del proceso presupuestario que se ha venido utilizando desde hace muchos años.

Gráfico 7. Ejemplo del proceso de revisión general del gasto



Fuente: Equipo del FMI.

D. Vinculación del proceso revisión del gasto con el marco de evaluación

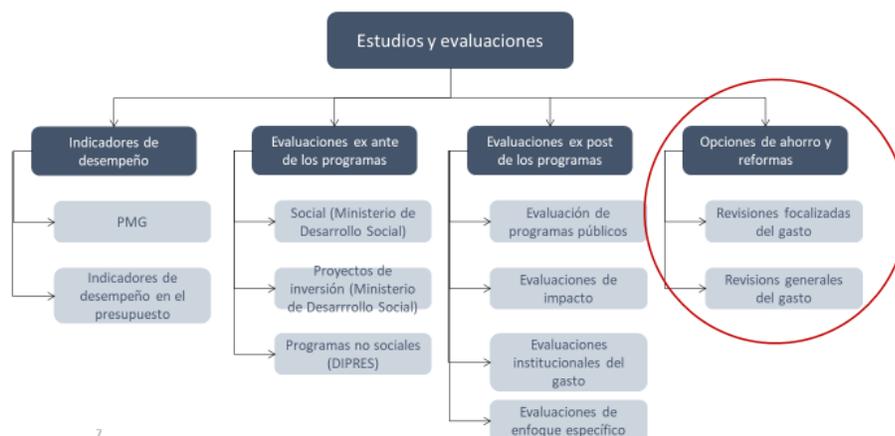
85. Las RGs añadirían dos nuevos tipos de revisiones al sistema actual de desempeño y evaluación en Chile. En el Gráfico 8 se presentan el tipo de estudios y evaluaciones que se llevan a cabo en la actualidad y los nuevos tipos de revisiones que se propone añadir.

86. Las evaluaciones y los indicadores de desempeño actuales pueden proporcionar información útil acerca de los resultados de los programas y las instituciones, que ayuden a orientar el proceso de revisión del gasto, como se señaló en el capítulo IV. A fin de comprender los resultados y la eficacia de los programas, la División de Control de Gestión Pública de la DIPRES somete los programas públicos vigentes a entre 20 y 25 evaluaciones ex post por año. Entre 2011 y 2017, evaluó un total de 143 programas. De esa cifra, solo el 4% podría clasificarse como de desempeño satisfactorio, en tanto que el 58% se calificaron como deficientes. Este tipo de datos puede utilizarse para orientar las decisiones en ámbitos de política y con respecto a futuros programas de revisión del gasto. Esas revisiones podrían, por ejemplo, tener por objetivo fusionar programas en que hay duplicaciones. Al igual que los datos que se obtengan de las evaluaciones, un mayor desarrollo de indicadores de eficiencia y de la relación costo/beneficio pueden informar el análisis de RG.

87. Con miras al futuro, los sistemas de desempeño y evaluación pueden modificarse para respaldar mejor las RGs. El marco de evaluaciones ex post podría ajustarse para permitir el seguimiento de la ejecución de las opciones de ahorro e informar las próximas RGs, por ejemplo, rediseñando las evaluaciones de impacto para que incluya un análisis de los costos y evaluar si es factible subsanar programas de deficiente desempeño. Los indicadores de

desempeño del presupuesto podrían ajustarse para reflejar los cambios realizados en las metas, productos y resultados tras una RG. Sería pertinente incluir en los PMG, que se emplean para establecer las primas de rendimiento, la efectiva implementación de medidas de revisión del gasto para promover la generación de ahorros.

Gráfico 8. Nuevos tipos de revisiones en los sistemas chilenos de desempeño y evaluación



Fuente: Equipo del FMI.

88. Las futuras revisiones del gasto se beneficiarán de una mayor disponibilidad de datos sobre la eficiencia de programas vigentes y de un marco consistente de evaluaciones ex ante de programas nuevos, incluyendo aspectos financieros. La DIPRES realiza anualmente una o dos Evaluaciones del Gasto Institucional. Hasta la fecha, estas evaluaciones no han resultado útiles para identificar ahorros. Fijar una meta para la magnitud de las opciones de ahorro que estas evaluaciones deben identificar podría ayudar a proporcionar más datos sobre eficiencia y opciones que podrían incluirse en futuras RG. El resultado del sistema actual, en que la DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social comparten el cometido de realizar evaluaciones ex ante, ha sido que la capacidad de evaluación se ha distribuido en cierta medida hacia el centro del gobierno. La relación entre la DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social es compleja, porque los ministerios emplean diferentes metodologías para realizar evaluaciones ex ante y sus procesos emplean incentivos diferentes. El marco ex ante deberá modificarse a fin de alinear las metodologías y para que las evaluaciones incluyan siempre consideraciones de los costos a corto y largo plazo, la relación valor por dinero de programas nuevos y el visto bueno de la DIPRES antes de que se aprueben programas nuevos.

89. Convendría revisar el número anual de evaluaciones ex post, ya que el proceso de revisiones del gasto agregará un estrato más a un sistema de desempeño y evaluación que ya es exhaustivo. La adopción de RG acarrea un cierto riesgo de “fatiga de evaluación” en los ministerios, dado el considerable número de evaluaciones que se realizan anualmente. Será también importante tener en cuenta la forma en que las evaluaciones podrían sustentar las RGs y el número de evaluaciones que será suficiente para alcanzar los otros objetivos pertinentes.

90. Alinear las estructuras programáticas del presupuesto con la que se emplea en las evaluaciones también mejorará la utilidad de las evaluaciones. El número de programas públicos, según la clasificación del marco de evaluación, asciende a aproximadamente 700, en tanto que el presupuesto incluye alrededor de 300 programas. En general, la clasificación de los programas en el presupuesto ha resultado ser excesivamente extensa y dificulta la alineación de la asignación de recursos con los objetivos de política. Esta clasificación programática complica innecesariamente el empleo de las evaluaciones ex post para informar el proceso presupuestario. Se podría lograr una mejor alineación si la clasificación programática del presupuesto se ajustara para incluir más detalles sobre programas vigentes, incluyendo objetivos de política, y las asignaciones presupuestarias solo para ese objetivo.

E. Respaldo la gestión de finanzas públicas y fortalecer la capacidad para realizar revisiones del gasto

91. La experiencia internacional apunta a que un sistema de gestión de finanzas públicas debe reunir ciertos elementos para que puedan realizarse RG con éxito. En general, Chile cuenta con un sólido sistema de gestión de finanzas públicas que ofrece un buen punto de partida para el proceso de RG. Sin embargo, será importante corregir ciertas deficiencias para que puedan generarse ahorros (véase el cuadro 5). En especial, la falta de un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) constituye un reto para conseguir a mediano plazo los ahorros identificados en las RG.

92. La fase exploratoria del proceso presupuestario proporciona a los ministerios envoltentes de gasto, pero son “suelos” más que “topes”. Los ministerios suponen que estas cifras globales se ajustarán hacia el alza durante el proceso presupuestario, a medida que logren convencer a la DIPRES que deben preverse fondos adicionales para tener en cuenta las presiones sobre los costos e iniciativas nuevas. Este enfoque presupuestario no incentiva a los ministerios a buscar sus propias soluciones de compromiso internamente y a reasignar sus recursos. En su lugar, obliga a la DIPRES a solucionar las presiones de los ministerios incrementando los niveles de asignaciones globales.

93. Será importante poder contabilizar los ahorros incluidos en el presupuesto, como se señaló en el capítulo IV. Chile debe crear una metodología que permita realizar el seguimiento a los ahorros conseguidos. Si las medidas de ahorro no se llevan a la práctica de acuerdo con lo previsto, es posible que surjan presiones de costo en procesos presupuestarios futuros.

Cuadro 5. Elementos clave de un sistema de gestión de finanzas públicas

	¿Qué se necesita?	¿Por qué es importante?	¿Existe en Chile?
1	Presupuesto anual creíble	Ejecuta el presupuesto de acuerdo con lo planificado.	Sí
2	Envolvente de gasto fija	Requiere a los encargados de la toma de decisiones a encontrar soluciones de compromiso.	Sí, a nivel agregado, pero no a nivel ministerial
3	Claras prioridades políticas	Logra la consistencia entre las ambiciones políticas y los recursos disponibles a mediano plazo.	Sí
4	Información sobre el desempeño financiero y no financiero	Permite comparar las tendencias del gasto, los insumos, los productos y los resultados.	Sí
5	Capacidad analítica	Permite identificar ámbitos ineficientes y formular propuestas de reforma.	Sí
6	Metodología para contabilizar los ahorros	Asegura que los ahorros identificados puedan utilizarse para contrarrestar presiones de gasto en los presupuestos.	Debe crearse.
7	Reto externo	Cuestiona los métodos de trabajo establecidos e inyecta ideas nuevas.	Esta tarea podría estar a cargo del Consejo Fiscal y la Comisión Nacional de Productividad.
8	Marco presupuestario de mediano plazo	Permite incorporar los resultados de las revisiones en las asignaciones presupuestarias plurianuales de cada ministerio.	Chile cuenta con un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), pero no con un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP).
9	Capacidad para establecer repriorizar el gasto	Mejora la capacidad para trasladar recursos de ámbitos de baja a alta prioridad.	Sí, en la DIPRES, pero esa capacidad no está suficientemente desarrollada en los ministerios competentes.
10	Tiempo y recursos	Ofrece suficiente tiempo para emprender análisis, formular opciones de reforma, integrarlas en el presupuesto y planificar su ejecución.	El cronograma es ajustado; se requieren recursos adecuados para alcanzar los objetivos del gobierno.

Fuente: Equipo del FMI.

94. Instituciones externas pueden ayudar a las RG cuestionando los actuales enfoques de prestación de servicios y los métodos de trabajo del sector público. El Consejo Fiscal podría considerar asumir esa función cuando reciba, en la primavera de 2019, su nuevo mandato más amplio que le conferirá independencia del gobierno. Asimismo, la Comisión Nacional de Productividad podría sugerir ideas nuevas y cuestionar los métodos de trabajo de sectores clave.

95. La DIPRES debería publicar informes sobre las presiones de costo y realizar un análisis para comprender los compromisos de gasto obligatorios de la legislación vigente.

Las finanzas públicas de Chile enfrentan desafíos debido a presiones de costos en el sector de la salud y por el lado de la masa salarial, pero también debido a los compromisos de gasto obligatorios de la legislación vigente. Publicar un análisis de la magnitud y consecuencias de las presiones de gasto puede ayudar a informar el debate público en torno al presupuesto y las perspectivas fiscales. Un análisis de ese tipo también podría servir para las próximas revisiones del gasto. Asimismo, el proceso de analizar presiones de costo puede ayudar a establecer parámetros de referencia que son útiles cuando se emprende una RG.

96. La falta de un MPMP y el limitado alcance del proceso presupuestario para considerar gastos a más de un año significa que: (1) la DIPRES no está en condiciones de conseguir que los ministerios reordenen sus prioridades a mediano plazo exigiéndoles que demuestren suficientes recursos para realizar sus actividades actuales y propuestas a mediano plazo; (2) el proceso de toma de decisiones no presta suficiente atención a las discusiones en torno a presiones a mediano plazo, como las tendencias de la demanda o aumentos de costos y (3) existen solo débiles incentivos para realizar reformas estructurales que podrían generar ahorros en años futuros, en lugar de en el próximo ejercicio presupuestario. El hecho de que las estimaciones futuras que se suministran a los ministerios y el Congreso sean cifras agregadas, no desglosadas por ministerio o programa, significa que no se cuenta con una trayectoria de gasto acordada que pueda sentar las bases de una estrategia presupuestaria.

F. Recomendaciones

A corto plazo

- Modificar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para que incluya disposiciones que establezcan un proceso continuo de revisiones del gasto y la introducción de un marco presupuestario de mediano plazo.
- Integrar el proceso de revisiones del gasto en el proceso presupuestario anual, de modo que las opciones de política estén listas cuando se realice la fase presupuestaria exploratoria en la primavera.
- Revisar y ajustar el marco de desempeño y evaluación para que pueda informar mejor el proceso presupuestario y de revisión del gasto; esto incluye revisar el número de las evaluaciones actuales.
- Emplear las evaluaciones ex post y el Programa de Mejoramiento de la Gestión para dar seguimiento a la ejecución de las opciones de ahorro y reformas de las revisiones del gasto.
- Fijar una meta de ahorro en cada Evaluación del Gasto Institucional para asegurar que se identifiquen opciones de ahorro que puedan incluirse en el proceso presupuestario.
- Modificar el marco de evaluación ex ante para alinear las metodologías de la DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social y para que se incluyan los impactos presupuestarios de programas nuevos y la autorización de la DIPRES antes de la aprobación final.

A mediano plazo

- Adoptar un marco presupuestario de mediano plazo que proporcione a todos los ministerios un presupuesto indicativo para los tres años siguientes al presupuesto anual, que sirva de base para los próximos presupuestos y permita analizar las presiones de costo de ámbitos principales de política.
- Alinear la estructura programática del presupuesto con la estructura programática empleada en las evaluaciones a fin de facilitar el uso de las evaluaciones de programa para informar el proceso presupuestario y mejorar la transparencia del presupuesto.
- Publicar informes sobre las principales presiones de costo en el sector público y adoptar medidas para comprender el nivel de gastos obligatorios en la legislación vigente a fin de informar el debate público y, de ese modo, poner en marcha las próximas revisiones del gasto.

VI. PRÓXIMOS PASOS

A. Preparar una nota conceptual y reforzar la Unidad de Revisión del Gasto

97. La DIPRES debe elaborar una nota conceptual que describa el enfoque para implementar las revisiones del gasto en Chile. (véase el anexo 3 en que se presenta un esquema). Esta nota deberá definir:

- Los objetivos del marco de revisión del gasto, incluido el contexto y los factores que los motivaron.
- Las funciones, responsabilidades y estructuras de gobernanza.
- El enfoque de revisión del gasto, incluido el calendario de revisiones, la forma en que se llevarán a cabo y una recomendación sobre las fechas en que deba realizarse la primera revisión general.
- Los criterios empleados para seleccionar las revisiones focalizadas e identificar la revisión piloto de alcance limitado que se realizará en 2019.
- Las medidas (incluidas las modificaciones legales) necesarias para que se adopte oficialmente el marco de revisiones del gasto y el papel del Presidente para conseguir que el conjunto del gobierno se comprometa a realizar esta labor.
- La implementación de las revisiones, incluido su seguimiento, la forma en que los resultados de las revisiones se integrarán en el proceso presupuestario y las modificaciones del proceso presupuestario necesarias para asegurar que ello suceda. Entre las modificaciones más importantes, cabe destacar (1) asegurar que las metas de ahorro se fijen en función de una línea de base acordada en cada ámbito de revisión; la DIPRES y los ministerios tendrán que

llegar a un acuerdo sobre un calendario antes del presupuesto exploratorio actual y, (2) asegurar que la DIPRES y los ministerios estén de acuerdo con respecto al enfoque a emplear en las previsiones a mediano plazo, las cuales deberán incluir un desglose por ministerios y programas de modo que puedan servir de base para realizar el análisis de las revisiones del gasto.

98. La nota conceptual deberá presentarse al Director de Presupuestos y el Ministro de Hacienda en el primer trimestre de 2019. Una vez que se acuerde realizar una revisión piloto inicial, se deberá establecer un grupo de trabajo que reúna a la Unidad de Revisión del Gasto, los directivos pertinentes de la DIPRES y los ministerios competentes (probablemente más de uno en el caso de una revisión transversal, por ejemplo, de la propiedad). Convendría establecer un grupo de trabajo para cada revisión propuesta en 2020 (por ejemplo, hospitales), apenas la autorice el Ministro de Hacienda y el Presidente, para que puedan iniciarse los preparativos. La Unidad de Revisión del Gasto tendrá que colaborar con todos los ministerios que tengan encomendados proyectos preseleccionados de revisión del gasto a fin de asegurar que el asesoramiento que reciban el Ministro de Hacienda y el Presidente sea adecuado para informar su decisión final sobre las revisiones específicas que se decidan, mucho antes de que ello se comunique al Congreso en septiembre.

99. Una prioridad urgente es fortalecer la capacidad de la URG para que coordine, y si proceda, prepare cada elemento de la nota conceptual. Será apremiante llegar a un acuerdo con respecto a la estrategia global de RGs y la nota conceptual, la identificación de revisiones, la comunicación con los ministerios y preparar las modificaciones legales para que el marco de RG se adopte legalmente. La DIPRES deberá formular un plan de dotación de recursos para la URG que el Director de Presupuestos deberá aprobar lo antes posible. Este plan de recursos deberá vincularse con la nota conceptual; una prioridad de la URG es formular un minucioso programa de trabajo para la propia URG, y para DIPRES más en general, que refleje las acciones descritas en el presente informe. Aunque la contratación del personal de la URG deberá iniciarse inmediatamente, podría proceder por etapas para contar con un equipo completo (entre 6 y 8 personas) antes de la revisión general.

100. Asimismo, la URG deberá formular planes de comunicación y participación que expliquen cómo logrará que los ministerios y los organismos públicos tomen conciencia del programa de revisiones del gasto y participen en las revisiones. Paralelamente se necesita un plan de ampliación de la capacidad que describa el programa de orientación y capacitación que se preparará y ejecutará para fomentar la efectiva participación de los ministerios en las revisiones del gasto. Ello deberá iniciarse con considerable antelación respecto de la revisión general.

101. Finalmente, la URG deberá considerar otros mecanismos de comunicación y participación más amplios que hacen falta. Una serie de entidades independientes, a saber, el Consejo Fiscal, la Comisión Nacional de Productividad y la Contraloría General, tiene interés en el marco de revisión del gasto, y en las fases iniciales, podría aportar ideas a la DIPRES. También

hay sólidos argumentos para recabar la participación del Congreso en una etapa temprana, antes de que se anuncien formalmente las propuestas de revisión del gasto en septiembre. No obstante, la DIPRES y el Ministro de Hacienda tendrán que considerar la participación del Congreso teniendo en cuenta cómo encajaría esto en la labor continua que realizan con el Congreso en asuntos fiscales a lo largo del año. Recomendamos que la DIPRES establezca un grupo formal para que, en cada revisión, participen expertos externos; debería hacerse cuando el primer tema de revisión quede acordado.

B. Selección de revisiones en el ejercicio 2020 y en adelante

102. La primera revisión piloto deberá seleccionarse rápidamente para que pueda informar la asignación del presupuesto 2020 que se remite al Congreso en septiembre de 2019. Puesto que el calendario es ajustado y se trata de la primera revisión, se deberá seleccionar un ámbito (1) cuyas posibilidades de éxito sean buenas, (2) con respecto al cual se cuenta o podría contarse rápidamente con un volumen razonable de datos, (3) capaz de generar ahorros rápidamente, y (4) con probabilidades de resultar políticamente aceptable.

103. La gestión de la propiedad pública es un buen candidato para la revisión piloto de 2019. La DIPRES ya ha iniciado una labor para mejorar la eficiencia de la gestión de los inmuebles gubernamentales y recopilar información sobre las futuras renovaciones de contratos de arriendo del conjunto del gobierno. Encomendar formalmente a los ministerios la tarea de completar el análisis de estos datos sentaría las bases para llevar a cabo un análisis de los contratos de arriendo que caducan en los próximos tres años. Sobre la base de un análisis de esos datos, que se está realizando en consulta con los ministerios, y de la labor que se está llevando adelante para establecer parámetros de referencia para los costos de los inmuebles gubernamentales en función de los precios de mercado de los arriendos, sería factible acordar para los ministerios que prevén renovar sus contratos de arriendo en los tres próximos años una ambiciosa pero realista meta de ahorro llegado septiembre. Posteriormente, este ahorro proyectado se incorporaría en el presupuesto de 2020, en la partida presupuestaria correspondiente a las asignaciones de esos ministerios, y los ahorros se obtendrían en ese mismo período. Aunque es probable que ello dé lugar a modestas contribuciones iniciales a la meta anual de US\$1.100 millones, en esta etapa la prioridad es establecer y “probar” el marco. Asimismo, dado el ambicioso propósito de las autoridades de llegar a resultados tangibles en el presupuesto 2020, empleando el enfoque de las revisiones del gasto, la primera revisión deberá necesariamente ser sumamente focalizada. Finalmente, como demuestra la revisión del gasto en el Reino Unido, 2010, (recuadro 6), estas revisiones pueden iniciar reformas a largo plazo que generen significativos ahorros, incluido a través de la venta de activos.

Recuadro 6. Estudio de caso: Optimización de la propiedad pública del Reino Unido, 2010

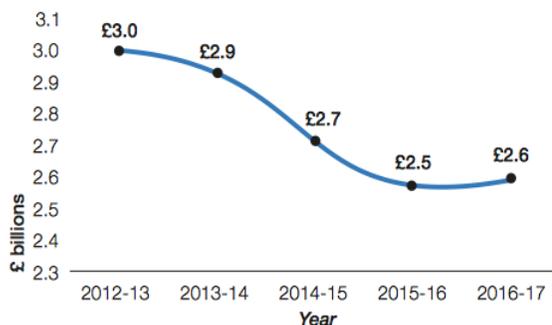
En 2010 el Reino Unido emprendió una revisión general del gasto con el objetivo de lograr una consolidación fiscal sustancial. Una de sus principales líneas de trabajo se centró en examinar los costos operacionales y para una serie de ámbitos, incluida la TIC, las adquisiciones generales y de materiales de oficina, así como la propiedad, se fijaron metas de ahorro. La propiedad se consideró como un reto por la extensiva ocupación de inmuebles del gobierno, los costos y las tasas de utilización son muy variables y la información centralizada es de mala calidad.

Para hacer frente a este reto, durante la revisión del gasto se estableció la Unidad de Propiedad Gubernamental (GPU, por sus siglas en inglés) como unidad del gobierno central, con el cometido de acrecentar la eficiencia y eficacia de los inmuebles gubernamentales, de respaldar los servicios públicos y de mejorar la capacidad de gestión de la propiedad del conjunto del gobierno. Se logró avanzar rápidamente en la identificación de oportunidades significativas para racionalizar la propiedad, a través de renovaciones de los contratos de arriendo y revisiones de los activos gubernamentales propios. La revisión del gasto de 2010 identificó ahorros que los departamentos podrían obtener a lo largo de cuatro años reduciendo el gasto en arriendos, incrementando las tasas de utilización, y enajenando tierras y activos inmuebles. En la etapa siguiente, la GPU colaboró estrechamente con los ministerios para ayudarlos a realizar estos ahorros.

La labor emprendida como parte de la revisión de 2010 ha proporcionado una plataforma para seguir realizando reformas. La tarea de la GPU, que ahora se denomina la Agencia de Propiedad Gubernamental, sigue siendo incrementar la eficiencia y la eficacia de las propiedades gubernamentales. Como consecuencia de esta labor, las autoridades señalan que desde 2010 se han logrado los siguientes avances:

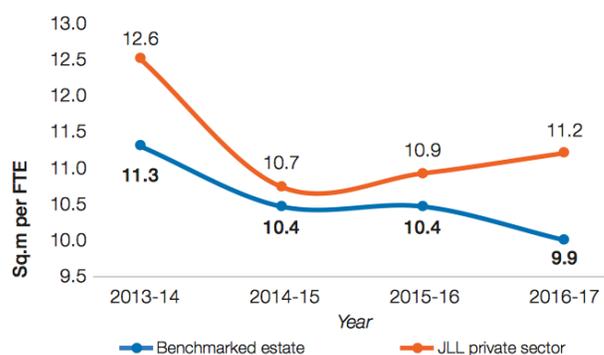
- La magnitud de los inmuebles gubernamentales se ha reducido más de 25%.
- Se han ahorrado más de £1.000 millones en costos anuales.
- La GPU ha supervisado la recaudación de más de £3.000 millones en ingresos de capital procedentes de la venta de tierras y propiedades excedentarias.

Costos de inmuebles del gobierno central del Reino Unido durante los últimos cinco años para los cuales se cuenta con datos (el aumento en 2016-17 se debe al mayor alcance de la información declarada)



Fuente: Equipo del FMI.

Tasas de utilización (espacio por empleado), propiedad gubernamental no especializada frente a la tasa comparable en el sector privado



104. Debe acordarse la realización de una revisión focalizada sustancial en 2020 con el objetivo de generar ahorros en el presupuesto 2021 y ejercicios posteriores. Sobre la base de la evidencia examinada, la salud —y especialmente los hospitales— sería un buen candidato para una revisión sustantiva. El Ministerio de Salud ya ha empezado a recopilar datos sobre las presiones de costo a largo plazo y las tendencias de la demanda; también está revisando la estructura de la prestación de servicios para determinar si mejoraría la eficiencia y los resultados en caso de emplear modelos estandarizados en el caso de los cuidados no especializados, y una atención sanitaria más focalizada según las características de los pacientes. Paralelamente, la salud representa una parte sustancial del presupuesto y sus costos siguen aumentando. Todas estas consideraciones son un buen argumento para realizar una revisión del gasto. Sin embargo, la Unidad de Revisión del Gasto deberá realizar su propio análisis, con insumos de los equipos sectoriales, a fin de detectar tendencias y presiones de costos y establecer una lista corta de opciones que pueda presentarse al Director de Presupuestos y el Ministro de Hacienda. Deberán aplicarse los mismos criterios empleados en la revisión de 2019 para seleccionar los ámbitos de revisión de 2020: disponibilidad de datos; alcance muy focalizado y respaldo político para realizar reformas.

105. El plan de acción que figura en el anexo 1 describe en detalle los próximos pasos para establecer el marco de revisión del gasto. Asimismo, explica en detalle las medidas necesarias para institucionalizar el marco a corto y mediano plazo.

Anexo 1. Plan de acción

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
III. Establecer el marco de revisión del gasto (RG) en Chile					
Desarrollar y acordar una nota conceptual para el marco global.	<p>Trimestre 1: Elaborar una Nota Conceptual en la que se establezca el marco de RG, que incluya la estructura organizativa, los objetivos de revisión del gasto y el proceso para seleccionar y llevar a cabo las revisiones.</p> <p>Trimestre 2: Realizar consultas en el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de la Presidencia y otras entidades acerca de la nota conceptual; solicitar aprobación presidencial para la nota conceptual.</p>				DIPRES/ Ministro de Hacienda / Presidente
Acordar programa piloto de RG focalizada	<p>Trimestre 1: Revistar la lista corta piloto (Ministro de Hacienda y Director de Presupuestos); presentar recomendaciones al Presidente.</p>	<p>Trimestres 1-4: El Ministro de Hacienda y el Presidente analizan el programa global de RG e impulsan y orientan las revisiones focalizadas.</p>	Igual que 2020	Igual que 2020	DIPRES/ Ministerio de Hacienda/ Presidente

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Realizar RG piloto en 2019	<p>Trimestre 1: Obtener aprobación presidencial de los términos de referencia para revisión piloto.</p> <p>Trimestre 2: Establecer Comité Directivo; empezar la revisión piloto.</p> <p>Trimestre 3: Concluir revisión y presentar conclusiones al Comité Directivo; decidir las opciones que se incluirán en el presupuesto de 2020.</p>	Trimestres 1-4: Implementar medidas			DIPRES/ministerio competente /Ministerio de Hacienda / Presidente
Determinar la RG que se llevará a cabo en 2020	Trimestres 1-4: Acordar e iniciar proceso de revisión del gasto (véase la sección del 4 Plan de Acción).				DIPRES/ ministerio competente / Ministerio de Hacienda / Presidente
Determinar la(s) RG que se llevará(n) a cabo en 2021		Trimestres 1-4: Acordar e iniciar proceso de revisión del gasto (véase la sección del 4 Plan de Acción).			DIPRES/ ministerio competente / Ministerio de Hacienda / Presidente

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Acordar las fechas de la revisión general del gasto (RGG):	<p>Trimestre 2: Presentar opciones sobre las fechas de la RGG al Ministro de Hacienda y al Director de Presupuestos</p> <p>Trimestre 3: Acordar las fechas de la RGG con el Ministro de Hacienda y el Presidente como parte del programa global de RG para los próximos tres años.</p>				DIPRES/ Ministro de Hacienda / Presidente
En el caso de la opción A: Presentar una revisión general del gasto para el presupuesto de 2022		<p>Trimestres 1-3: desarrollar el plan y fortalecimiento de capacidades para la RGG</p> <p>Trimestre 4: Etapa 1 de la RGG: Preparar parámetros de evaluación</p>	<p>Trimestres 1-2: Completar etapa 2 de la RG: Elaborar propuestas de políticas; iniciar etapa 3 de la RG: Toma de decisiones</p> <p>Trimestre 3: Completar etapa 3 de la RG: toma de decisiones; etapa 4 de la RG: Ejecución</p>		

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
En el caso de la opción B: Presentar una revisión general del gasto para el presupuesto de 2023	Igual que en la opción anterior	Trimestres 1-4: Realizar preparación de la RGG	Trimestres 1-3: Planificación y fortalecimiento de capacidades para la RGG Trimestre 4: Etapa 1 de la RGG: Preparar parámetros de evaluación	Trimestres 1-2: Completar etapa 2 de la RG: Elaborar propuestas de políticas; iniciar etapa 3 de la RG: Toma de decisiones Trimestre 3: Completar etapa 3 de la RG: toma de decisiones; etapa 4 de la RG: Ejecución	DIPRES/ Ministro de Hacienda / Presidente
Reforzar la capacidad de la Unidad de Revisión del Gasto (URG)	Trimestre 1: Elaborar plan de recursos para la URG; proceder a la contratación. Trimestres 2-4: Realizar contratación para incrementar la capacidad de la URG.	Trimestres 1-4: Desarrollar aptitudes y capacidades de la URG y continuar contratando hasta llegar a 6-8 empleados para abordar la RGG.			DIPRES
IV. Proceso para realizar la revisión del gasto					

<p>Después de la revisión piloto, realizar una RG completa siguiendo las cuatro etapas</p>	<p>Trimestre 4: Etapa 1: Preparar parámetros de revisión y emitir términos de referencia que incluyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seleccionar ámbitos de revisión - Determinar objetivos globales - Establecer metas de revisión - Definir funciones y responsabilidades clave - Determinar cronograma de la revisión - Identificar cuestionario clave para la revisión y requisitos de datos 	<p>Trimestre 1: Etapa 2: Realizar análisis y plantear opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iniciar reuniones de grupo de trabajo para revisión del gasto - Realizar análisis de gasto y comparación con parámetros de referencia, según corresponda - Identificar opciones de ahorro - Preparar documentación <p>Trimestre 2: Etapa 3: Toma de decisiones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentar conclusiones en el informe de RG - Decisiones a nivel del Comité Directivo y del Presidente para determinar medidas que se incluirán en el presupuesto <p>Trimestre 3: Etapa 4: Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentar al Congreso la ley de presupuestos que incluya las medidas - Presidente firma documentos de acuerdo con los ministros sobre resultados de RG - Aprobar las modificaciones legislativas necesarias para implementar las medidas - Publicar informe sobre RG <p>Trimestre 4 (inicio de nueva RG): Etapa 1: Preparar parámetros de revisión y emitir términos de</p>	<p>Igual que 2020</p>	<p>Igual que 2020</p>	<p>DIPRES/ ministerio competente / Ministro de Hacienda / Presidente</p>
--	---	--	-----------------------	-----------------------	---

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
		referencia que incluyan lo siguiente: - Seleccionar ámbitos de revisión - Determinar objetivos globales - Establecer metas de revisión - Definir funciones y responsabilidades clave - Determinar cronograma de la revisión - Identificar cuestiones clave la revisión y requisitos de datos			
Desarrollar capacidades dentro de divisiones sectoriales de DIPRES para monitorear e implementar medidas de ahorro plurianuales	Trimestre 4: Desarrollar una herramienta para monitorear y lograr ahorro en los escenarios de base de los ministerios pertinentes	En curso	En curso	En curso	URG/divisiones sectoriales
Desarrollar un sistema dentro de la URG para el seguimiento y reporte de los ahorros realizados y otras medidas acordadas en el proceso de RG.	Trimestre 2: La URG desarrolla sistema de seguimiento Trimestre 3: Acordar método de seguimiento y compartir información con ministerios	Trimestres 1-4: Realizar seguimiento de ahorros realizados; presentar informes trimestrales al Director de Presupuestos Trimestre 3: Añadir medidas acordadas de la nueva RG	Igual que 2020	Igual que 2020	URG

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Los ministerios competentes preparan y procuran conseguir los cambios en la legislación necesarios para implementar los resultados de la RG	<p>Trimestre 3: Determinar y planificar la ejecución de los cambios en la legislación necesarios para implementar los resultados de la RG; presentar los cambios legislativos junto con la Ley de presupuestos</p> <p>Trimestre 4: Procurar cualquier otro requisito legislativo</p>	<p>Trimestres 1-4: Apoyar la implementación de cualquier legislación necesaria</p> <p>Trimestre 3: Presentar cambios legislativos para la siguiente RG junto con Ley de presupuestos</p>	Igual que 2020	Igual que 2020	DIPRES/ ministerios pertinentes / Congreso
Publicar informes sobre revisión del gasto	Trimestre 3: Publicar resultado de la revisión piloto	Trimestre 3: Publicar resultados de la revisión	Igual que 2020	Igual que 2020	URG
V. Institucionalización de las revisiones del gasto					
Modificar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para que incluya el marco de RG y el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP)	<p>Trimestre 3: Identificar y planificar ejecución de cambios legislativos necesarios para implementar RG y MPMP.</p> <p>Trimestre 4: Conseguir aprobación de nuevas disposiciones por parte de Ministro de Hacienda y Presidente</p>	Trimestre 1: Presentar ley al Congreso para su aprobación			DIPRES/ Ministro de Hacienda/ Presidente/ Congreso

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Elaborar y presentar MPMP formal con presupuestos indicativos para ministerios para tres años posteriores al presupuesto siguiente	Trimestre 3: Acordar plan de trabajo para elaboración del MPMP.	Trimestre 1: DIPRES y ministerios competentes comparten las previsiones del MPMP Trimestre 2: Incluir las previsiones del MPMP en los marcos presupuestarios, cuando sean enviados a los ministerios competentes; modificar las directrices para exigir que los ministerios presenten presupuestos indicativos para los tres años posteriores al presupuesto siguiente.	Trimestres 1 y 2 Seguir los mismos procedimientos que en 2020. Trimestre 3: Incluir años posteriores en el siguiente presupuesto. Informar al congreso sobre los resultados del MPMP, cuando se presente el presupuesto	Seguir incluyendo años posteriores en el siguiente presupuesto.	DIPRES/ ministerios competentes / Congreso
Integrar el proceso de revisión del gasto en el proceso presupuestario anual de manera que las opciones de políticas estén listas para la fase del presupuesto de tipo exploratorio en la primavera	Trimestre 3: Incorporar los resultados de la revisión piloto en las asignaciones presupuestarias para 2020; someter las siguientes revisiones del gasto para aprobación del Ministro de Hacienda y el Presidente; publicar los próximos ámbitos de revisión del gasto junto con el presupuesto.	Trimestre 1: Compartir los escenarios de base con los ministerios para facilitar el cálculo de las metas de ahorro Trimestre 2: Incorporar los resultados de las conversaciones con los ministerios sobre los escenarios de base y las previsiones en los presupuestos de tipo exploratorio Trimestre 3: Monitorear la realización del ahorro y el efecto en los escenarios de base del presupuesto	Igual que 2020	Igual que 2020	DIPRES/ ministerios competentes / Ministro de Hacienda / Presidente

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Modificar el marco de desempeño y evaluación para fundamentar mejor los procesos de presupuesto y revisión del gasto	<p>Trimestre 3: Revisar la estructura de evaluación y establecer opciones para alineación</p> <p>Trimestre 4: Incluir opciones de ahorro de la revisión del gasto piloto en los Programas de Mejoramiento de la Gestión del próximo año.</p>	<p>Trimestres 1-4: Mediante evaluaciones ex post, hacer un seguimiento de la implementación y el impacto de las opciones de ahorro, las reformas o los cambios legislativos; incluir la implementación de las opciones de ahorro en los Programas de Mejoramiento de la Gestión; revisar el número de herramientas de evaluación</p>	Seguir usando herramientas de evaluación para hacer un seguimiento de implementación de las medidas de revisión del gasto; incorporar la implementación de las opciones de ahorro en los Programas de Mejoramiento de la Gestión	Igual que 2021	División de Control de Gestión Pública
Asignar una meta de ahorro a cada evaluación de gasto institucional (EGI)	<p>Trimestre 4: Actualizar las directrices de la EGI e implementar el modelo revisado</p>	<p>Trimestres 1-4: Implementar nuevo modelo de EGI con opciones de ahorro que aporten al proceso presupuestario</p>	Igual que 2020	Igual que 2020	División de Control de Gestión Pública
Modificar el marco de evaluación ex ante para alinear las metodologías e incluir el cálculo de los costos de programas sociales y no sociales que se acuerden con la DIPRES	<p>Trimestre 3: Acordar con el Ministerio de Desarrollo Social la manera de alinear metodologías en las evaluaciones ex ante.</p> <p>Trimestre 4: Identificar y planificar ejecución de cambios legislativos necesarios para implementar nuevo marco ex ante.</p>	<p>Trimestre 1: Someter ley a aprobación del Congreso; actualizar orientación ex ante</p> <p>Trimestres 2-4: Implementar nuevo modelo ex ante</p>	Seguir usando nuevo modelo ex ante	Igual que 2021	División de Control de Gestión Pública/ Ministerio de Desarrollo Social / Ministro de Hacienda / Congreso

Recomendaciones	Medidas				Responsables
	2019	2020	2021	2022	
Alinear la estructura de programas en el presupuesto con la estructura de programas empleada para las evaluaciones.		Trimestre 4: Revisar la estructura de programas y establecer opciones para alineación	Refinar las opciones de reforma de la estructura de programas y consensuarlas con los ministerios; procurar las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado si fueran necesarias	Iniciar implementación	Todo el gobierno
Publicar informes de presiones de costos clave en el sector público; tomar medidas para comprender el nivel de gasto obligatorio en la legislación vigente.		Trimestre 1: Elaborar un programa de trabajo para análisis de presión de costos, que debe ser coherente con el programa de revisión del gasto Trimestre 2: Realizar primer análisis sobre presiones de costos derivadas del gasto obligatorio	Publicar análisis de presiones de costos	Igual que 2021	URG

Anexo 2. Experiencias internacionales con revisiones del gasto

A. Experiencia de Dinamarca con revisiones del gasto focalizadas

Dinamarca tiene un sistema de revisiones del gasto denominado “estudios especiales”, los cuales se realizan anualmente como parte del proceso de elaboración del presupuesto. Cada año se realiza un cierto número de revisiones del gasto focalizadas, cuyos temas y términos de referencia suelen ser seleccionados y preparados por el ministerio de finanzas en cooperación con el ministerio competente, y previa aprobación del Comité de Coordinación Económica (CCE) del gabinete. Las revisiones del gasto suelen iniciarse en febrero, junto con la primera discusión que realiza el CCE del presupuesto del ejercicio siguiente.

Las revisiones suelen ser de tipo ‘vertical’, y se centran en una entidad o un programa concreto. El objetivo principal de estas revisiones ha sido crear más espacio fiscal para nuevas prioridades, aunque también se han incluido objetivos como consolidación fiscal y un mejor valor por dinero. Las posibles medidas de ahorro consideradas en estas revisiones van desde aumentos de la eficiencia (por ejemplo, funciones de *back-office*), a la capacidad para mejorar la armonización entre las donaciones y programas similares con el objetivo de mejorar los incentivos y para mejor focalización de la provisión de servicios públicos.

Los análisis que se centran en los aumentos de la eficiencia suelen estar guiados por una comparativa de referencia de las entidades organizativas dentro de un ámbito determinado de políticas. Como ejemplos cabe citar las comparativas de referencia para los costos de adquisiciones entre las escuelas, los costos administrativos entre las estaciones de policía y el tiempo empleado en contacto directo con ciudadanos y empresas entre los centros de colocación. Esto permite identificar las medidas y las conductas específicas que constituyen mejores prácticas y cuantificar los ahorros que podrían lograrse al extenderlas a todas las entidades pertinentes.

Los estudios especiales suelen ser llevados a cabo por grupos de trabajo integrados por el ministerio de finanzas y el ministerio competente, y para el análisis suelen contratarse asesores externos. Los grupos de trabajo por lo general presentan sus conclusiones en junio para la decisión del CCE. El informe final es un informe conjunto consensuado entre el ministerio de finanzas y el ministerio competente; en el caso de discrepancias, pueden presentarse recomendaciones por separado.

B. Experiencia de los Países Bajos con revisiones del gasto

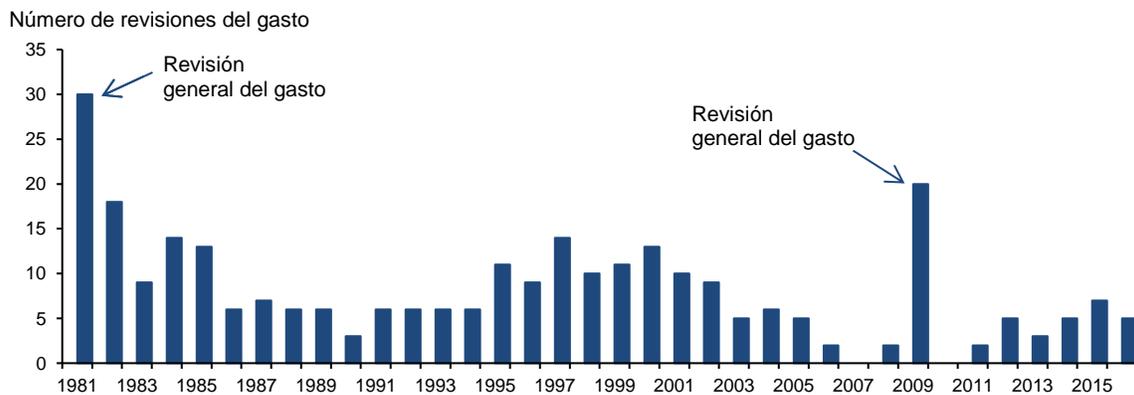
En los Países Bajos –al igual que en Dinamarca– hay una larga tradición de realizar “estudios especiales” sobre revisiones del gasto como parte del ciclo presupuestario anual. El ministerio de finanzas prepara los temas de gasto y los términos de referencia y los presenta al gabinete en la misma reunión en que se debate el presupuesto del año siguiente. Los términos de referencia luego se incluyen en un documento anexo al presupuesto. El director de presupuestos preside un comité directivo interdepartamental que supervisa el proceso, mientras que grupos de trabajo

se encargan de las revisiones específicas. Un presidente independiente dirige cada grupo de trabajo integrado por expertos independientes y funcionarios públicos (de nivel directivo o superior) del ministerio de finanzas, la Oficina del Primer Ministro y los ministerios competentes. Los grupos de trabajo cuentan con el apoyo de una secretaría integrada por personal del ministerio de finanzas y del ministerio de línea más relevante.

Una característica importante del marco de revisión del gasto de los Países Bajos es la independencia de los grupos de trabajo. Los informes de revisión del gasto son independientes, analíticos y despolitizados, y las opciones propuestas pueden contraponerse a la política vigente del gobierno. Además, en los grupos de trabajo no hay derecho de veto con respecto a cualquier propuesta de política bajo consideración. El gabinete decide las opciones que se incluirán en el presupuesto, pero no modifica los informes antes de su publicación. En cambio, acuerda una "Opinión del Gabinete" que se publica junto con el informe.

El número de revisiones del gasto varía de un año a otro, y por lo general va de tres a siete (gráfico 9). Sin embargo, en 1981 y 2009 se llevaron a cabo revisiones generales del gasto. En 2009 el gobierno identificó 20 ámbitos de políticas que se someterían a revisión y pidió a cada grupo de trabajo que elaborara una lista de opciones de ahorro con al menos una opción capaz de generar una reducción de 20% en el gasto o beneficios fiscales del ámbito pertinente en un período de cuatro años. El fin era incentivar la creatividad y las ideas novedosas en los grupos de trabajo. El proceso tuvo repercusiones significativas ya que los partidos usaron las opciones para incluirlas en sus manifiestos con miras a la elección de 2010. Se estima que un 20% de las medidas en el Acuerdo de Coalición de 2010 tuvieron su origen en los informes de la revisión general del gasto.

Gráfico 1. Revisiones del gasto realizadas en los Países Bajos, 1981-2016



Fuente: Equipo del FMI; Schoch, Mickie, and Corina den Broeder. 2013. "Linking Information on Policy Effectiveness and Efficiency to Budget Decisions in the Netherlands," *OECD Journal on Budgeting* 12(3).

C. Experiencia de la República Eslovaca con revisiones del gasto

El ministerio de finanzas de la República Eslovaca ha emprendido un programa de revisiones del gasto para mejorar la eficiencia del gasto público y alcanzar el objetivo a mediano plazo de devolver las finanzas públicas del gobierno general a una situación de equilibrio o superávit. Las autoridades iniciaron una serie sucesiva de revisiones del gasto focalizadas que abarcaban alrededor de una cuarta parte del gasto del gobierno central cada año, con el fin de abordar la mayor parte del gobierno central durante el período de cuatro años de la legislatura. El proceso de revisión del gasto (conocido en la República Eslovaca como proyecto "Valor por dinero") goza de un sólido respaldo político, y fue incluido en el manifiesto del nuevo gobierno tras las elecciones de marzo de 2016, así como en el Programa Nacional de Reforma y en el Programa de Estabilidad de 2016. La revisión del gasto se inició en el tercer trimestre de 2015 con un conjunto de revisiones piloto cuyos informes fueron presentados en marzo de 2016. A partir de la experiencia de las tres revisiones piloto, incluidas las de escuelas, en abril de 2016 se pusieron en marcha las primeras revisiones propiamente dichas, sobre gasto en salud, transporte y tecnología de la información. Los términos de referencia de estas tres revisiones se adjuntaron al Programa de Estabilidad de Eslovaquia que se envió a la Comisión Europea en abril 2016. En los términos de referencia se incluían objetivos financieros claros, como contener los costos, prestar el mismo nivel de servicios, pero a partir de menos recursos y mejorar la eficiencia de asignación dentro de los sectores. En 2017 se emprendió una segunda ronda con tres revisiones del gasto en educación, políticas laborales y sociales y medio ambiente.

Eslovaquia optó por dar plena transparencia al proceso, y por lo tanto se publican los resultados de las revisiones del gasto y los términos de referencia, los informes provisionales y finales y los informes de implementación. El primer conjunto de revisiones del gasto ayudó a que dentro del ministerio de finanzas se comprendieran mejor los diferentes ámbitos de políticas que se estaban examinando. Las revisiones del gasto identificaron ahorros importantes (hasta 8% del presupuesto, en promedio), que podría quedar dentro de los respectivos ministerios. La iniciativa contó con fuerte respaldo político en todos los niveles, y dado que se determinó que la implementación podría plantear retos, se creó una unidad de implementación dentro de la oficina del Viceprimer Ministro.

Anexo 3. Esquema de la nota conceptual

1. Panorama general:

Objetivo de este documento

Esta nota conceptual pretende:

- suministrar información sobre el programa de revisión del gasto (incluida la necesidad, los objetivos y los beneficios previstos)
- esbozar el proceso de revisión del gasto y cómo se alinea con el proceso presupuestario

2. Introducción:

Exposición de las razones por las cuales se deben establecer revisiones del gasto e incorporarlas al proceso presupuestario.

2.1 Contexto de las políticas

Situación fiscal actual

2.2 Necesidad de realizar revisiones del gasto

Fortalecer la prestación de servicios públicos e identificar en qué ámbitos se podrían lograr ahorros o incrementar la eficiencia, alcanzar objetivos de consolidación fiscal a mediano plazo

3. Marco de revisión del gasto:

3.1 Estructura organizativa

Explicar claramente el papel de cada entidad:

- Presidente
- Papel estratégico para los ministros (Ministro de Hacienda y ministerios competentes), por ejemplo, Comité Directivo
- URG (coordinador e impulsor)
- Grupos de trabajo que incluyen los ministerios competentes (presididos por alto funcionario de DIPRES)

3.2 Enfoque de revisión del gasto

Revisiones del gasto sucesivas de ministerios competentes:

- Programa de revisión del gasto a mediano plazo:
- Mecanismo de aprobación anual
- En un plazo de 5-7 años, todos los ministerios competentes deberían poner en marcha una revisión del gasto

Revisiones del gasto focalizadas

Diferentes tipos de revisiones del gasto

- Revisiones del gasto sectoriales (es decir, entre los distintos ministerios)
- Programas seleccionados
- Partidas de gasto seleccionadas (p. ej., gasto salarial)

Revisiones del gasto comprensivas o generales

- Como máximo, una vez cada cuatro años
- Abarcan entre 20-100% del gasto

3.3 Conducción del proceso de revisión

Fase 1: Preparación de los parámetros de revisión

Fase 2: Análisis del gasto y elaboración de opciones en materia de políticas

Fase 3: Toma de decisiones

Fase 4: Implementación

4. Integración de las revisiones del gasto en el proceso presupuestario:

4.1 Fundamento legislativo

Esbozar todo cambio necesario a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

4.2 Los resultados de la revisión del gasto deberían publicarse

La divulgación de los resultados entre el público afianzaría la transparencia del proceso de revisión

4.3 Monitoreo de la implementación de las medidas aprobadas

DIPRES monitoreará la implementación de las medidas aprobadas y mantendrá informado al Presidente a lo largo del proceso presupuestario.

Anexo 4. Modelo de términos de referencia de las revisiones del gasto

Términos de referencia del grupo de trabajo sobre revisión del gasto del [X] [date]

Objetivo

El proceso de revisión del gasto de 20[xx] examinará los gastos en [X] para determinar si las actividades se realizan de manera eficaz y eficiente y para identificar posibles medidas de ahorro incorporables en el presupuesto de 20[XX] y siguientes. El objetivo consiste en ayudar a alcanzar los objetivos fiscales a mediano plazo y crear espacio fiscal para nuevas reformas e iniciativas de política.

Alcance

El alcance de la revisión del gasto es [...]. La base de costos pertinente de la revisión del gasto es, por lo tanto, de [x] miles de millones de pesos (X% del PIB).

Términos de referencia

1. La revisión examinará la medida en la que el actual gasto del Ministerio de [X] respalda los objetivos de política globales del Gobierno.
2. La revisión pretende:
 - a. detectar el gasto ineficaz y de poca prioridad que puede redirigirse hacia prioridades más elevadas o contribuir a la consolidación fiscal;
 - b. evaluar si hay margen para mejorar la eficiencia del gasto o realizar actividades a un costo más bajo;
 - c. evaluar si hay margen para focalizar mejor el gasto actual y mejorar los incentivos para lograr los objetivos de política;
 - d. evaluar la idoneidad de las tarifas para los beneficiarios del gasto actual o la posibilidad de revisarlas; y
 - e. determinar si existen oportunidades para eliminar la duplicación entre distintos gastos consolidando programas.
- La revisión producirá una lista de posibles ahorros para [ministerio, sector, definir objetivo] que será sometida a consideración del Presidente. Una vez identificados los ahorros, el Ministerio de [X] podrá utilizar hasta [X%] de esos ahorros reorientándolos hacia un gasto más eficaz y eficiente a fin de atender las prioridades del gobierno.

3. El siguiente análisis y la siguiente información acompañarán las propuestas de políticas: las implicaciones financieras a mediano plazo; una descripción de la propuesta de políticas; la justificación de las políticas; el impacto en los grupos afectados; y los requisitos en materia de implementación y legislación.
4. La revisión identificará también la evolución proyectada del gasto en virtud de la política vigente y su impacto previsto en el presupuesto.
5. El informe sobre la revisión del gasto incluirá un panorama general de las tendencias de gasto y la evolución prevista del gasto; un análisis detallado del gasto sobre la base de los criterios precedentes; y propuestas de política concretas y un cuadro resumen consolidado de todas las presiones de gasto y las propuestas de políticas.

Organización y cronograma

La revisión estará a cargo de un grupo de trabajo. El grupo de trabajo estará integrado por [X] representantes de la Dirección de Presupuestos y [X] representantes del Ministerio de [X]. El grupo de trabajo estará presidido por un alto funcionario de la Dirección de Presupuestos. Al revisar el gasto y elaborar propuestas, el grupo de trabajo se apoyará también en análisis externos y expertos independientes, según corresponda. Los ministerios intercambiarán la información pertinente dentro del grupo de trabajo que sea necesaria para cumplir con los términos de referencia.

La coordinación de la revisión estará a cargo de la Unidad de Revisión del Gasto de DIPRES.

El grupo de trabajo rendirá cuentas ante un comité directivo integrado por el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y el Ministro de [X]. La función del comité directivo consiste en brindar asesoramiento estratégico y aprobar el informe definitivo sobre la revisión del gasto.

El cronograma de la revisión del gasto será el siguiente:

- a. Para [fecha], ultimar el análisis, los indicadores y las comparativas de referencia que informarán las propuestas de ahorro;
- b. Para [fecha], ultimar las opciones en materia de políticas y decidir cuáles pueden implementarse en el presupuesto de 20[XX] y debatirse en las audiencias y cuáles requieren un análisis más profundo;
- c. Para [fecha], presentar el informe preliminar a DIPRES para su análisis técnico y, posteriormente, para debate y aprobación del [Comité Directivo];
- d. Para [fecha], presentar el informe definitivo al Ministerio de Hacienda para su revisión técnica final y posterior presentación al Presidente.

Anexo 5. Herramientas y técnicas para el análisis de la revisión del gasto

Análisis	Preguntas a formular en el análisis	Posibles herramientas y técnicas
Descripción del gasto:		
Análisis del alcance del programa/ actividad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué se centra el programa? • Desde el punto de vista de la política pública, ¿qué justifica la actividad de gasto? • ¿Cuáles son los objetivos y productos de la actividad de gasto? 	Descripción del programa/ actividad y objetivos estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> • Lista de actividades • Identificación de los beneficiarios previstos • Detalles de la justificación del programa/actividad en el momento de su introducción y justificación de reformas posteriores • Indicación de si el programa/la actividad está considerado estratégico y/o prioritario en los documentos de estrategia y planificación (por ejemplo, en el Plan Maestro de Infraestructura)
Análisis del gasto:		
Análisis de insumos y productos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los principales entregables del programa/actividad? • ¿Cuáles son los componentes del gasto? • ¿Qué ámbitos absorben una gran proporción del presupuesto? • ¿Cómo está distribuido el gasto entre las diferentes actividades? • ¿Cuánto se produce? • ¿Cuál es el costo de producción por unidad de producto? 	Principales productos: <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los productos generados • Volúmenes y valores por actividad, objetivo, centro de costos y unidad de producción Principales insumos: <ul style="list-style-type: none"> • Número de empleados • Composición de los empleados Descomposición del gasto total: <ul style="list-style-type: none"> • Por categoría económica (p. ej., remuneración de los asalariados, compras de bienes y servicios, inversión, ...) • Por nivel de gobierno (central, local, fondos de la seguridad social) • Por actividad • Por objetivos • Por medidas • Por centro de costo • Por unidad de producción

		<ul style="list-style-type: none"> • Costo por unidad de producción, costo por empleado, costo por beneficiario <p>Impacto distributivo del gasto público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de incidencia del gasto (beneficiarios/receptores por grupo de renta, proporción de los recursos captada por grupo de renta, valor promedio de los beneficios por grupo de renta)
Tendencias del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Está el gasto en alza o en baja? ¿Hay interrupciones o aceleraciones repentinas? • ¿Están creciendo todos los componentes del gasto al mismo ritmo? • ¿Hay ámbitos en los cuales el gasto es siempre inferior a lo previsto? • ¿Existen circunstancias específicas que pueden explicar cualquier distancia significativa entre el gasto presupuestado y el efectivo (p. ej., factores externos que escapan al control de los administradores del programa, como catástrofes naturales o fallos judiciales, etc.)? 	<p>Análisis del gasto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasas de crecimiento del gasto y componentes del gasto • Comparación entre el gasto presupuestado y el gasto efectivo de todos los componentes • Diferencias sistemáticas entre proyecciones y resultados (tanto para insumos como para productos) • Cambios de los factores contextuales (avances tecnológicos, precios de los insumos; p. ej., materias primas negociadas en mercados internacionales, fallos judiciales, compromisos internacionales)
Detalles de las presiones y los determinantes de costos a corto y mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué ámbitos se ha producido el mayor aumento del gasto a lo largo del tiempo? • ¿Refleja la dinámica agregada la evolución de un componente en particular? • ¿Cuáles son las razones que explican ese aumento? • ¿Cuáles son las proyecciones? ¿Cuál es la evolución prevista de la demanda? 	<p>Lado de la oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo de la contribución de las partidas de gasto al crecimiento agregado • Evolución de los indicadores cuantitativos del volumen de servicios proporcionados (p. ej., número de solicitantes, número de beneficiarios, número de unidades suministradas) • Descomposición de los costos monetarios entre cantidades y precios (p. ej., variaciones de las tasas salariales; para las compras de bienes y servicios, variaciones de las cantidades adquiridas y costos unitarios) <p>Lado de la demanda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar las proyecciones de gasto a largo plazo (p. ej., las preparadas en el contexto del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento)

		<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de los cambios demográficos; • Variaciones de la demanda a lo largo del tiempo impulsadas por otros factores contextuales (p. ej., por la innovación tecnológica o el aumento de renta) • Surgimiento de nuevas necesidades (p. ej., debido a cambios en los patrones de oferta de trabajo)
Comparativas de referencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se compara el gasto con los parámetros de referencia internacionales? • ¿Cómo se compara con parámetros de referencia nacionales? 	<ul style="list-style-type: none"> • Parámetros de referencia internacionales para identificar ámbitos de desalineación significativa (p. ej., el gasto es superior o inferior al parámetro de referencia en 5, 10 o 15%). Muestra cuidadosamente seleccionada de países comparativos (nivel de renta parecido, proximidad regional, contexto institucional y social parecido) • Identificar la distancia respecto de los casos con mejor desempeño (países con costo menor, mejores resultados, mejor coeficiente costo/resultado) <p>Parámetros de referencia nacionales (comparando los niveles de costo, la composición de los costos y la combinación de insumos físicos) entre diferentes municipalidades, centros de costo, unidades de producción. Por ejemplo, comparar los costos de producción promedio de las unidades producidas o por empleado o por beneficiario; o comparar los patrones de utilización del trabajo y la composición del personal según sus aptitudes.</p>
Evaluación del programa:		
Evaluación de la idoneidad del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la actividad una prioridad para el gobierno? • ¿Existe aún la necesidad para la cual se ideó inicialmente la actividad? 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones públicas pertinentes sobre la intención de las políticas o las prioridades estratégicas • Datos sobre la demanda de productos a lo largo del tiempo

		<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los factores contextuales que pueden influir en la idoneidad del programa (p. ej., nuevas tecnologías o procesos, nuevas necesidades debido a cambios de las preferencias sociales o los patrones de trabajo)
Evaluación de la eficiencia del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se están realizando las actividades de manera coste-efectiva? • ¿Se pueden tomar medidas para realizar las mismas actividades a un costo más bajo? • ¿Hay oportunidades para incrementar tarifas al usuario? • ¿Hay superposición o duplicación con otros programas del gobierno? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación del costo promedio de cada unidad producida entre unidades de producción (ministerios, municipalidades) que brindan programas iguales (o parecidos) • Comparación del costo promedio de productores privados que brindan un producto o servicio parecido • Examen de otras tecnologías para generar el mismo producto • Examen del aprovechamiento del tiempo de trabajo del personal y la composición del personal según sus aptitudes • Examen del nivel y la dinámica de los cargos al usuario o los copagos como parte del costo total • Examen de la distribución de los cargos al usuario y los copagos entre grupos de renta • Identificación de las actividades y los productos de los programas que apuntan a objetivos parecidos (incluidos los de otros ministerios o niveles de gobierno) • Pasar por el proceso de prestación de la actividad para identificar recursos (humanos y físicos) que no están del todo aprovechados
Evaluación de la eficacia del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se encuentra actualmente focalizada la actividad? • ¿Cumple la actividad con los objetivos de política? • ¿Está bien administrado el programa? 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la parte del gasto que llega a los beneficiarios previstos (valor del producto para los receptores en comparación con el gasto total) • Evaluación de los logros de los indicadores clave de desempeño (KPI) y el impacto deseado

Anexo 6. Modelo de informe sobre la revisión del gasto

A. Síntesis y panorama general

I. Cobertura de la revisión del gasto

I. a. Mandato y alcance de la revisión del gasto

¿Qué ministerio, unidad organizativa, programa y organismo se encuentra dentro del alcance de esta revisión? (p. ej., educación vocacional secundaria, educación superior y otras instituciones educativas)

¿En qué áreas de gasto se centra esta revisión? (p. ej., costos administrativos, subsidios y transferencias, costos de personal)

Cuadro 1. Ámbitos de gasto

Ámbitos de gasto	Descripción
[Costos administrativos]	[Algunas notas sobre los temas en que se centra la revisión]
[Subsidios]	[Algunas notas sobre los temas en que se centra la revisión]
[Costos de personal]	[Algunas notas sobre los temas en que se centra la revisión]
[Completar]	[Algunas notas sobre los temas en que se centra la revisión]

I. b. Presupuesto cubierto en el ámbito la revisión del gasto

¿Qué parte del gasto abarca este examen?

Cuadro 2. Gasto público por área

Ámbito de revisión	2018	2019	2020	2021
Gasto total por Ministerio/sector				
[Ámbito de interés]				
[Ámbito de interés]				
[Ámbito de interés]				
Gasto público total cubierto por la RG				

I. c. Información general sobre los ámbitos de gasto

¿Qué información sirve para comprender los principales elementos del análisis?

- Tendencias recientes de gasto, principales determinantes del costo y su impacto previsto en el gasto futuro (p. ej., el análisis del sector educativo mostró un aumento del costo en el tiempo y/o diferentes costos promedio por alumno)
- Justificación pública del gasto (p. ej., ¿se trata de un servicio importante? ¿está vinculado a planes nacionales y sectoriales?)

- Describa el contexto ambiental (p. ej., en el caso de la educación, mostrar la disminución del número de alumnos y la capacidad excesiva del sector, número y configuración organizativa de instituciones conexas),
- Relaciones y arreglos financieros, como fórmulas,
- Reformas recientes y su impacto en el gasto y la calidad del servicio
- Planes/propuestas de reforma del gobierno, organismos internacionales, y otras partes interesadas

II. Determinaciones principales:

II.a. Objetivos del análisis

¿Cuál es el principal objetivo, tal como consolidación, reorganización de las prioridades, mayor valor por dinero?

¿Por qué fue el objetivo seleccionado? (enlace a la situación fiscal global y a la planificación nacional)

II.b. Metodología

¿Qué metodología se empleó en la revisión para responder estas preguntas?

- Grupo de trabajo conjunto entre DIPRES y el Ministerio de [xxx]
- Parámetros de referencia
- Análisis utilizado ya en marcha (p. ej., evaluaciones ex ante y ex post de DIPRES/MSD, estudios de organismos internacionales, recomendaciones de la Comisión de Productividad)
- Análisis de datos estadísticos
- Revisión cualitativa (p. ej., encuestas, grupos focales)

¿Qué datos se emplearon y qué lagunas se detectaron en los datos?

II.c. Principales resultados encontrados

¿Cuáles son los principales resultados encontrados del análisis/la evaluación del gasto en cada ámbito de interés? (p. ej., grandes diferencias de los costos por alumno entre las escuelas y sus razones)

III. Panorama general de las recomendaciones

A. ¿Qué reformas se recomiendan para cumplir con los objetivos de la revisión en cada ámbito (como se expone en la sección II.a)?

B. ¿Cuánto ahorraría cada reforma (en neto) durante los tres próximos años (cuadro 3)?

Cuadro 3. Estimaciones de ahorros/ reasignaciones logrados con las propuestas de reforma

Propuestas de reforma	2020	2021	2022
	('000)	('000)	('000)
[Propuesta 1]			
[Propuesta 2]			
[Propuesta 3]			
[Propuesta 4]			
Total de ahorros/reasignaciones (potencial)			

Cada propuesta de reforma (incluida una estimación del impacto de los ahorros) se explica en detalle en los memorandos de 1-2 páginas de la sección B.

Cuadro 4. Hitos

Propuestas de reforma	2020	2021	2022	Comentarios
1. [Propuesta de reforma 1]				
2. [Propuesta de reforma 2]				
3. [Propuesta de reforma 3]				

¿Cómo deberíamos medir el éxito de la propuesta de reforma en 2020-22?

Cuadro 5. Metas de desempeño

Propuestas de reforma	2020	2021	2022	Comentarios
1. [Propuesta de reforma 1]				
2. [Propuesta de reforma 2]				
3. [Propuesta de reforma 3]				

B. Anexo: Evaluación detallada de las propuestas de reforma

Propuesta de reforma 1: [Nombre]

Propuestas de reforma:

Breve descripción de la propuesta de reforma.

Contexto

Ejemplos de información relevante sobre la propuesta de políticas:

- Antecedentes de la actual política/estructura/programa (incluida la asignación vigente).
- ¿Por qué se diseñó originalmente de esta manera la actual política/estructura/programa?
- ¿Cuáles son los resultados fundamentales del análisis que condujeron a esta propuesta concreta? (información más detallada sobre la propuesta que sobre el capítulo de los resultados fundamentales encontrados del informe principal: incluidos resultados de la comparación con parámetros de referencia y mejores prácticas)

Consecuencias económicas

¿Qué ahorros/reasignaciones se lograrían con la propuesta? ¿Cuál es el factor determinante de los ahorros? ¿Qué metodología se emplea para describir los ahorros?

Presentación de las opciones de reforma (si corresponde)

¿Cuáles son los costos asociados a la concreción de esos ahorros? ¿Cuáles son los factores determinantes de los costos?

Cuadro 6. Ahorros derivados de la propuesta de reforma (cuando hay una opción)

	2020	2021	2022
	('000)	('000)	('000)
Variación del gasto del programa:			
Variación del gasto administrativo:			
Variación del gasto de personal:			
Variación total de la dotación de recursos:			
Variación de los niveles de dotación de personal ('000)			

Cuadro 7. Ahorros derivados de la propuesta de reforma (cuando hay varias opciones)

Propuestas de reforma	2020 (‘000)	2021 (‘000)	2022 (‘000)
Opción 1: xxx			
Ahorros/reasignaciones			
Costos			
Ahorro neto derivado de la propuesta			
Opción 2: xxx			
Ahorros/reasignaciones			
Costos			
Ahorro neto derivado de la propuesta			
Opción 3: xxx			
Ahorros/reasignaciones			
Costos			
Ahorros/reasignaciones netas derivados de la propuesta			

Impacto y sensibilidades

¿Qué consecuencias tendrá la propuesta de reforma para la ciudadanía y los receptores de los servicios o subsidios (p. ej., menos alumnos tendrán derecho a participar en el programa alimentario porque estará focalizado con más precisión)?

- ¿Quién se verá afectado por el cambio de política? ¿Cuántos se verán afectados? ¿Será diferente el impacto en hombres y en mujeres?
- ¿Cuál es el impacto financiero/costo para los afectados?
- ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas?
- ¿Habrá repercusiones (spillovers) en otros programas?

Implementación

- ¿Cuánto tiempo se necesita para la implementación?
- ¿Qué cambios jurídicos, organizativos u operativos se necesitan?
- ¿Quién está a cargo de la implementación (¿tendrán que participar otros organismos fuera del Ministerio)?
- ¿Cómo se medirá el avance de la implementación de estas reformas? ¿Cuáles son los respectivos hitos?
- ¿Es necesario realizar consultas o negociaciones dentro del gobierno o con terceros? En caso afirmativo, detalle el proceso recomendado.

Cuadro 8. Hitos

Propuestas de reforma	2020	2021	2022	Comentarios
1. [Propuesta de reforma 1]				
2. [Propuesta de reforma 2]				
3. [Propuesta de reforma 3]				

¿Cómo deberíamos medir el éxito de la propuesta de reforma en 2020-22?

Cuadro 8. Metas de desempeño

Propuestas de reforma	2020	2021	2022	Comentarios
1. [Propuesta de reforma 1]				
2. [Propuesta de reforma 2]				
3. [Propuesta de reforma 3]				

Propuesta de reforma 2: [Nombre]

Propuestas de reforma:

Breve descripción de la propuesta de reforma.

C. Documentación

Datos, estudios, informes y análisis empleados en la revisión del gasto.