

EL PRESUPUESTO PÚBLICO CHILENO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: ESTÁNDARES, BRECHAS Y EL CASO SUSESO¹

Sebastián Smart Larraín² y Tania Tabilo Morales³

SÍNTESIS

Este capítulo examina el presupuesto público chileno desde un enfoque de derechos humanos, a la luz de estándares internacionales y regionales. A partir de un análisis normativo e institucional, identifica brechas estructurales en el ciclo presupuestario chileno, particularmente en materia de participación, progresividad, transparencia y exigibilidad. Como ilustración empírica, se analiza el caso del modelo predictivo para reclamos de licencias médicas implementado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), evidenciando los riesgos de incorporar tecnologías algorítmicas, en funciones públicas, sin las garantías adecuadas. El estudio muestra cómo decisiones presupuestarias vinculadas a la digitalización pueden profundizar desigualdades si no se subordinan a principios de derechos humanos. El capítulo concluye con un conjunto de recomendaciones para fortalecer el enfoque de derechos en la política fiscal chilena y propone, como anexo, una herramienta metodológica en ocho pasos para evaluar programas presupuestarios en clave de derechos humanos.

Palabras claves: *presupuestos públicos, enfoque de derechos humanos, no regresividad, igualdad y no discriminación, transparencia fiscal, participación ciudadana en política fiscal, licencias médicas.*

¹ Agradecemos el apoyo de los ayudantes Paulina Cabrera y Pablo Ledezma, estudiantes de Derecho de la Universidad Diego Portales.

² Sebastián Smart es doctor en derechos humanos por la University College of London y Senior Researcher en Anglia Ruskin University.

³ Tania Tabilo es cientista política y egresada de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, se ha fortalecido de manera progresiva la comprensión del presupuesto público como un espacio decisivo para la garantía y realización de los derechos humanos.⁴ Este proceso ha estado acompañado por el desarrollo de estándares jurídicos en el sistema internacional⁵ y regional de protección de derechos,⁶ así como por propuestas normativas provenientes de la sociedad civil,⁷ que han enfatizado el carácter no neutral de las decisiones fiscales y su impacto directo sobre los derechos humanos. En este contexto, el análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos humanos permite evaluar el cumplimiento estatal de obligaciones internacionales, y también ofrece herramientas para examinar cómo se definen las prioridades en la asignación, distribución y control del gasto público.

El presente capítulo se inscribe en esta tradición, proponiendo una lectura del proceso de elaboración del presupuesto chileno a la luz de los principios consagrados por los sistemas de protección de derechos humanos, con especial énfasis en las tensiones que se producen entre los imperativos de eficiencia fiscal y las exigencias sustantivas de igualdad, participación y rendición de cuentas. Lejos de abordar el presupuesto como una herramienta meramente técnica o económica, se parte de la premisa de que su diseño y ejecución deben estar subordinados a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, lo que implica obligaciones concretas en todas las fases del ciclo presupuestario.

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. En primer lugar, se presentan los estándares normativos relevantes, distinguiendo entre el sistema universal de protección, el sistema interamericano y los desarrollos recientes impulsados por organizaciones de la sociedad civil y centros académicos. Luego, se analiza el marco institucional chileno del ciclo presupuestario –a nivel central, regional y local– con el objetivo de identificar brechas normativas, institucionales y prácticas frente a dichos estándares. Se examina, además, el presupuesto chileno a la luz de los

⁴ Rory O’Connell y otros, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources*, Routledge, 2014; Lenin José Andara Suárez y Angello Javier Peña Barrios, “Presupuesto público y derechos sociales: perspectiva general sobre el cumplimiento de los derechos”, *Estado & comunes*, 1(14), 2022.

⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017, p. 17. <https://digitallibrary.un.org/record/1323479>

⁶ CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., 15 de septiembre de 2018.

⁷ ACIJ y otros, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, mayo 2021.

principios desarrollados previamente, explorando avances y vacíos en su implementación efectiva. Por último, se presenta un estudio de caso sobre el modelo predictivo para la tramitación de reclamos por licencias médicas, implementado por la Superintendencia de Seguridad Social (en adelante, también, SUSESO).

La selección del algoritmo utilizado por SUSESO se justifica por su significativo impacto en la toma de decisiones sobre asignaciones de gastos en instituciones públicas, especialmente en salud y seguridad social. Se trata de un proyecto que augura una importante disminución en los costos y tiempos de tramitación de reclamos de licencias médicas, pero que puede traer consecuencias negativas si no se diseña y supervisa de manera adecuada. Si el modelo predictivo utilizado incorpora sesgos, se podrían perpetuar desigualdades y discriminar a grupos vulnerables, lo que ha sido demostrado por la experiencia internacional.⁸ No obstante, es posible optimizar la eficiencia en la gestión de recursos sin sacrificar la calidad del servicio ni el acceso equitativo a los derechos. En lo referido a las licencias médicas, la rapidez en la evaluación no debe traducirse en decisiones que ignoren las necesidades de salud de los y las trabajadores.

Si bien este mecanismo no constituye una política presupuestaria en sentido estricto, su inclusión permite observar una tendencia estructural más amplia: la incorporación de tecnologías algorítmicas en funciones estatales financiadas con recursos públicos, bajo el argumento de eficiencia, pero sin marcos normativos adecuados que aseguren el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos. El caso SUSESO no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino como parte de un patrón creciente de automatización de procesos administrativos en diversas áreas del Estado, desde la seguridad social hasta la fiscalización tributaria. Medidas tomadas en instituciones como la Contraloría General de la República y el Instituto de Previsión Social, son ejemplos de ello.⁹ Esta tendencia —muchas veces justificada por restricciones presupuestarias o presiones de modernización— plantea desafíos significativos para la garantía de derechos, especialmente cuando se implementa sin transparencia, sin

⁸ Según muestra un reciente estudio realizado por un equipo del Care Policy and Evaluation Centre de London School of Economics and Political Science (LSE), el uso de herramientas de inteligencia artificial por parte de ayuntamientos ingleses podría minimizar los problemas de salud de las mujeres y subestimar sus necesidades, generando sesgos en las decisiones que toman instituciones públicas en relación con los cuidados y exacerbando desigualdades. Sam Rickman, “Evaluating gender bias in large language models in long-term care”, *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 25(274), 2025.

⁹ Minciencia.gob: “MinCienia elige a plataforma ‘Algoritmos Públicos’ para representar a Chile en Premio de Unesco a la Ética en IA”, 1 de julio de 2025.

participación sustantiva y sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

Además del análisis institucional y normativo del ciclo presupuestario chileno, el capítulo incorpora una sección metodológica (anexo) que propone una herramienta práctica para examinar partidas presupuestarias o programas específicos desde un enfoque de derechos humanos. Esta metodología, organizada en ocho pasos, permite evaluar si un determinado gasto público cumple con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, incluyendo aspectos como su orientación sustantiva, el uso de recursos disponibles, la equidad en la asignación, la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional, el impacto en poblaciones específicas y la existencia de mecanismos de corrección o exigibilidad. Ante la inexistencia de un instrumento de esta naturaleza en Chile,¹⁰ su inclusión busca ofrecer una guía concreta para monitoreos ciudadanos, evaluaciones académicas o procesos institucionales que aspiren a fortalecer la justicia fiscal desde una lógica de derechos humanos.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE PRESUPUESTOS PÚBLICOS

El marco normativo internacional en materia de derechos humanos ha evolucionado en las últimas décadas hacia un reconocimiento cada vez más claro de la relación entre los presupuestos públicos y la garantía efectiva de los derechos humanos.¹¹ Este reconocimiento ha sido impulsado por la comprensión de que los derechos humanos, tanto los económicos, sociales y culturales (DESC) como los civiles y políticos (DCP), requieren del uso deliberado, planificado y equitativo de los recursos financieros del Estado para su cumplimiento.¹² Solo a modo de ejemplo, no es posible garantizar el acceso a la salud, a la educación, a la justicia, la libertad de expresión, el derecho a la participación política o las condiciones dignas de detención sin la existencia de un presupuesto público que respalde dichas garantías.

¹⁰ La directora de presupuestos en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública, reconoce que en Chile “no hay instrucciones específicas para la formulación de presupuesto con enfoque de derechos humanos”, aunque se valoran ciertos esfuerzos para generar un control presupuestario con enfoque de género. Ver respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N° AE002T-3234, de fecha 11 de abril de 2025.

¹¹ Rory O’Connell y otros, op. cit., pp. 18-19.

¹² Ibid., p. 88.

Tanto el sistema de protección universal, liderado por las Naciones Unidas,¹³ como el sistema interamericano¹⁴ han establecido obligaciones concretas para los Estados en la forma en que generan, distribuyen y ejecutan sus recursos públicos. En este marco, se destacan cuatro principios normativos fundamentales: uso máximo de los recursos disponibles, progresividad, no discriminación y participación ciudadana. Estos principios se vinculan de manera directa con el diseño y ejecución de la política fiscal, y deben aplicarse de manera transversal en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación.¹⁵

1.1. Sistema internacional de protección de derechos humanos

El principio del uso máximo de los recursos disponibles, consagrado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), establece que los Estados deben utilizar todos los recursos a su alcance para garantizar la efectividad de los derechos. Esto abarca no sólo recursos financieros, sino también capacidades institucionales, capital humano y mecanismos de cooperación internacional. Su aplicación al ciclo presupuestario significa que el Estado debe justificar cómo prioriza el gasto público en función de la garantía de derechos, y no –como podría suceder– por conveniencia política o presiones corporativas. En Chile, esta obligación ha sido desafiada, por ejemplo, con la insuficiente asignación presupuestaria a la Corporación de Asistencia Judicial, lo que ha limitado su capacidad operativa en regiones apartadas y ha afectado el acceso igualitario a la justicia. Esto último, entre otras consecuencias, motivó que la institución realizara un paro, en abril de 2025, en protesta por acuerdos incumplidos, sobrecarga laboral y remuneraciones injustas.¹⁶

¹³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Asociación para el Presupuesto Internacional, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017. <https://digitallibrary.un.org/record/1323479>.

¹⁴ CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, op. cit..

¹⁵ Las etapas del ciclo presupuestario las describe en detalle la DIPRES, *Ciclo Presupuestario*. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-3699.html>. Para contar con una visión general del marco jurídico, las etapas y los principales actores que intervienen en la formulación y aprobación del presupuesto nacional en Chile, se recomienda revisar Pablo Morales y Hernán Cerda, “Ley de Presupuestos de la Nación: Marco legal, estructura, etapas y actores relevantes”, *Asesoría Técnica Parlamentaria*, julio 2023. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34454/1/BCN_Antecedentes_sobre_la_Ley_de_Presupuestos_de_la_Nacion.pdf.

¹⁶ *Informe 2004*, pp. 17-18; también, véase Biobiochile.cl: “Corporación de Asistencia Judicial en paro: por acuerdos incumplidos, sobrecarga y sueldos injustos”, 05 de abril de 2025. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/de-pasillo/2025/04/05/corporacion-de-asistencia-judicial-en-paro-por-acuerdos-incumplidos-sobrecarga-y-sueldos-injustos.shtml>

Además, el principio de uso máximo de los recursos disponibles implica que los Estados deben demostrar que han hecho todo lo posible por movilizar recursos y priorizarlos conforme a criterios de necesidad y urgencia en derechos. Esto exige que decisiones como reasignaciones presupuestarias o recortes sean justificadas con información empírica, análisis de impacto y rendición de cuentas pública.¹⁷ En el contexto chileno, por ejemplo, se denunció que en 2021 la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) había ejecutado solo un 8% del presupuesto del Fondo de Tierras destinado a la compra de predios para comunidades indígenas durante el año 2020.¹⁸ Esta baja ejecución pone en entredicho el cumplimiento de este principio, al evidenciar una brecha entre la asignación de recursos y su gasto efectivo, lo que afecta directamente a poblaciones históricamente vulneradas.

El principio de progresividad, también contenido en el artículo 2.1 del PIDESC, exige que los Estados avancen en forma continua en la realización de los derechos, y que toda medida regresiva sea excepcional, justificada y evaluada conforme a un test estricto de proporcionalidad. Este principio se vincula directamente con el diseño del presupuesto, ya que obliga al Estado a demostrar cómo sus decisiones fiscales reflejan un compromiso creciente con la garantía de derechos. Por ejemplo, la discusión presupuestaria sobre reducción del presupuesto del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha generado preocupación respecto a su capacidad de cumplir con su mandato legal y constitucional.¹⁹ A ello se suman los intentos del órgano legislativo de dejar sin presupuesto a los sitios de memoria durante la tramitación de la Ley de Presupuestos 2024.²⁰

El principio de no discriminación, por su parte, previsto en los artículos 2.2 y 3 del PIDESC y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), obliga a los Estados a asegurar que ninguna persona o grupo sea excluido del acceso a los derechos por razones de origen, situación económica, género, edad, etnia, discapacidad u otras condiciones. En el plano presupuestario, esto implica que las políticas fiscales deben corregir desigualdades estructurales y no reproducirlas. En Chile, la persistente asignación marginal a la salud mental de niños, niñas

¹⁷ CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 2017, párrs. 493-502.

¹⁸ *Informe 2021*, p. 359.

¹⁹ *Informe 2021, 2022 y 2023*. También véase Sergio Verdugo y José Francisco García, “Radiografía al Instituto Nacional de DD. HH: entre política y derecho”, *Revista Actualidad Jurídica*, núm. 26, 2012, pp. 204-205.

²⁰ *Informe 2024*, p. 486.

y adolescentes (NNA) constituye un ejemplo de omisión presupuestaria discriminatoria, al no responder adecuadamente a las necesidades de este grupo. Una manifestación concreta de esta situación puede observarse en las reiteradas alertas sobre la baja cobertura de servicios especializados en salud mental infantil en zonas rurales y comunas de menores ingresos, donde la distribución territorial del gasto reproduce patrones de desigualdad que no han sido corregidos.²¹ Ello también se refleja en el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), entidad que presenta problemas estructurales de financiamiento y asignación de recursos, lo cual impacta en la atención en salud mental infantil, entre otras áreas.²²

Por último, el principio de participación ciudadana, desarrollado en el artículo 25 del PIDCP, entre otros instrumentos internacionales, reconoce el derecho de todas las personas a participar en los asuntos públicos, incluyendo las decisiones fiscales. Este principio implica que en la formulación, ejecución y control del presupuesto se deben abrir espacios efectivos y vinculantes para la participación de la sociedad civil. Diversos estudios, especialmente los realizados en el ámbito local, indican que los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos públicos fortalecen la rendición de cuentas de los gobiernos locales, favorecen un gasto público con mayor enfoque redistributivo y estimulan el involucramiento de la ciudadanía en la formulación e implementación de otras políticas públicas. Además, contribuyen a reforzar la legitimidad de los procesos políticos.²³

Si bien Chile ha avanzado en la publicación y el acceso digital a la información presupuestaria,²⁴ todavía presenta deficiencias en cuanto a la incorporación activa de organizaciones sociales y territoriales en la formulación del presupuesto. Aunque la Dirección de Presupuestos (DIPRES) cuenta con un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) activo, parece ser que las organizaciones que lo integran no tienen un rol decisivo ni directo en el desarrollo del presupuesto nacional, lo que se deduce tras revisar las actas de sesiones de dicho COSOC.²⁵ A juzgar por el funcionamiento de la mayoría de estos consejos, parecería tratarse

²¹ Informe 2022, p. 222.

²² Informe 2023, pp. 498-547.

²³ NESRI / Partner for Dignity Rights, *Moving Toward Human Rights Budgeting: Examples from Around the World*, 2011.

²⁴ DIPRES, *Evaluación y Transparencia Fiscal*, (s.f.), párr. 1. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2131.html>

²⁵ DIPRES, *Actas del Cosoc*. http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-36458.html#recuadros_articulo_7217_group_pvid_36882

más bien de instancias de consulta o de diálogo, sin una influencia sustantiva en aspectos complejos del proceso presupuestario. En línea con esta observación, un informe gubernamental reciente, que sistematiza los resultados de los Diálogos Participativos para la reforma de la Ley 20.500, señala la necesidad de fortalecer la articulación de la DIPRES con otros procesos e instancias de participación ciudadana. En particular, se destaca la importancia de mejorar la relación con actores territoriales como los municipios y las juntas de vecinos, y de avanzar hacia procesos colaborativos e intersectoriales junto a las Seremis, Contraloría General de la República, y otros ministerios y servicios, con el fin de transversalizar objetivos comunes.²⁶

También es relevante mencionar, en este punto, la Observación General núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). Esta destaca la importancia de que los Estados adopten todas las medidas necesarias para planificar, asignar, gestionar y supervisar los presupuestos públicos de manera eficiente, equitativa, sostenible y transparente, poniendo especial atención en los niños y niñas más vulnerables y fomentando su participación activa en estos procesos.²⁷

Estos principios, lejos de ser declaraciones programáticas, conforman un conjunto de obligaciones internacionales concretas que deben orientar la acción fiscal del Estado chileno. Su inobservancia no solo implica una falla técnica o política, sino que constituye una potencial vulneración de derechos humanos, exigible tanto en el plano nacional como internacional. Por ello, su incorporación efectiva en el diseño, ejecución y evaluación del presupuesto público es una condición necesaria, en virtud del compromiso internacional de Chile en materia de derechos humanos.

1.2. Sistema interamericano de protección de derechos humanos

El sistema interamericano ha desarrollado, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los informes temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un cuerpo normativo que vincula de manera directa las

²⁶ Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Informe final del proceso participativo para modernizar la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública*, mayo de 2024, p. 69. https://organizacionessociales.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/INFORME_-HABLEMOS-DE-PARTICIPACION_-30-05.pdf

²⁷ Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 20 de julio de 2016, CRC/C/GC/19, párr. 23.

decisiones fiscales del Estado con su obligación de garantizar los derechos humanos. Esta vinculación no distingue entre derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sino que entiende que todos ellos requieren respaldo institucional y financiero para su goce efectivo.

Uno de los principios transversales en esta materia es la obligación de adoptar medidas razonables y eficaces para garantizar derechos, lo que incluye la gestión y distribución de recursos públicos. En el caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú* (2009), la Corte IDH determinó que el incumplimiento de sentencias judiciales por razones presupuestarias constituye una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sentando un precedente clave: el Estado no puede justificar la falta de cumplimiento de derechos argumentando limitaciones financieras cuando ha omitido planificar adecuadamente sus compromisos.²⁸

Otro principio relevante en esta materia es la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva de los derechos, lo que implica no sólo una adecuada priorización del gasto público, sino también un esfuerzo sostenido por parte del Estado para movilizar y utilizar todos los medios a su alcance. En el caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala* (2018), la Corte IDH reafirmó que las limitaciones presupuestarias no eximen al Estado de adoptar medidas concretas e inmediatas cuando están en juego derechos fundamentales, y reconoció la validez del marco interpretativo desarrollado por el sistema universal de derechos humanos en relación con esta obligación.²⁹ Esta línea jurisprudencial refuerza la idea de que la escasez de recursos no puede convertirse en una justificación automática para la inacción, especialmente cuando no se demuestra un esfuerzo diligente por parte del Estado para cumplir con sus compromisos internacionales. Además, la Corte IDH ha exigido que cualquier medida regresiva o restrictiva de derechos –incluidas aquellas motivadas por razones fiscales– sea evaluada mediante un test estricto de proporcionalidad.³⁰ Este test incluye los criterios de legitimidad del objetivo, idoneidad de la medida, necesidad frente a alternativas menos lesivas, y proporcionalidad en sentido estricto.

²⁸ Corte IDH, caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*, 24 de noviembre de 2009, párrs. 104-106.

²⁹ Corte IDH, caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 14 de mayo de 2019, párr. 80.

³⁰ Corte IDH, caso *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*, 24 de noviembre de 2009, párr. 103. Ver también voto concurrente del juez *ad hoc* Víctor García Toma.

El principio de no discriminación ha sido abordado extensamente por la Corte IDH, que ha sostenido que los Estados deben garantizar el acceso efectivo a los derechos, en especial para grupos históricamente excluidos. En el *caso Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos a la vida, a la integridad personal y al debido proceso, en el contexto de un centro de atención psiquiátrica, destacando la obligación estatal de supervisar y regular servicios de salud, incluso cuando son prestados por actores privados.³¹ Aunque el fallo no se refiere de forma directa a la distribución del gasto público, subraya que la omisión estatal frente a condiciones diferenciadas de acceso puede producir efectos discriminatorios. En esa línea, la jurisprudencia interamericana ha evolucionado hacia la exigencia de que las políticas públicas, incluidas las presupuestarias, no perpetúen desigualdades estructurales ni excluyan en la práctica a sectores vulnerables.

La participación ciudadana, entendida como un componente esencial del Estado democrático, ha sido protegida por el sistema interamericano en múltiples dimensiones. La Corte IDH ha sostenido que la falta de consulta previa, informada y culturalmente adecuada, así como la ausencia de participación sustantiva en decisiones que afectan derechos colectivos, puede constituir una violación autónoma a la Convención Americana. En el *caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012), la Corte IDH estableció que el Estado incurrió en responsabilidad internacional al autorizar actividades extractivas en territorio indígena sin haber garantizado un proceso efectivo de consulta previa.³² Del mismo modo, en el *caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras* (2015), la Corte IDH reafirmó que la participación activa de las comunidades en decisiones que impactan su territorio y modos de vida es un elemento indispensable del derecho a la propiedad colectiva, al debido proceso y a la protección judicial. Estos precedentes consolidan la exigencia de mecanismos participativos reales y efectivos, especialmente en contextos de vulnerabilidad estructural y frente a decisiones de carácter fiscal, ambiental o de desarrollo.³³

Además de la jurisprudencia desarrollada por la Corte IDH, el sistema interamericano cuenta con orientaciones específicas para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión presupuestaria, establecidas

³¹ Corte IDH, *caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, 4 de julio de 2006, párr. 262.

³² Corte IDH, *caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, 27 de junio de 2012, párrs. 296-302.

³³ Corte IDH, *caso Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros vs. Honduras*, 29 de agosto de 2023, párr. 241.

en los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*.³⁴ Este instrumento, propone un modelo para evaluar el cumplimiento de los derechos que combina indicadores cuantitativos y señales cualitativas de progreso. Para cada derecho, se sugiere organizar la información del Estado según tres tipos de indicadores –estructurales, de proceso y de resultado– vinculados a tres dimensiones conceptuales: reconocimiento normativo del derecho; capacidades institucionales; y contexto financiero y compromiso presupuestario. Esta metodología permite observar si un derecho está formalmente reconocido, si el Estado cuenta con los medios institucionales y financieros para hacerlo efectivo, y si las políticas adoptadas están generando resultados concretos en la práctica.

En suma, el sistema interamericano no sólo reconoce la relevancia de los presupuestos públicos en la realización de los derechos humanos, sino que establece estándares concretos para guiar y evaluar las decisiones fiscales del Estado. Estos estándares imponen al Estado chileno una obligación activa de planificar, asignar y ejecutar recursos conforme al principio de derechos humanos, garantizando que el presupuesto no sea una barrera, sino una herramienta efectiva para la justicia social.

1.3. Avances y propuestas desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia

En los últimos años, diversas organizaciones de la sociedad civil y centros académicos han contribuido al desarrollo de estándares normativos que fortalecen la comprensión del presupuesto público como herramienta para la realización efectiva de los derechos humanos. Este trabajo ha sido particularmente relevante en América Latina, donde las profundas desigualdades estructurales y las limitaciones institucionales del modelo fiscal han generado un amplio debate sobre la legitimidad, justicia y sostenibilidad de las decisiones tributarias y presupuestarias.

Uno de los aportes más relevantes en esta línea es el documento Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2021), elaborado colectivamente por organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, Argentina), Fundar (México), Dejusticia (Colombia), INESC (Brasil), ACIJ (Argentina), el Center for Economic and Social Rights (CESR), entre otras.³⁵ Este informe ofrece un marco normativo

³⁴ CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, julio 2008.

³⁵ ACIJ y otros, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, 2021.

compuesto por 15 principios destinados a orientar las políticas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos, estableciendo vínculos claros con las obligaciones jurídicas internacionales y con los marcos de exigibilidad existentes. Varios de estos principios –como la igualdad y no discriminación, la garantía de niveles esenciales de derechos, la movilización del máximo de recursos disponibles, la prohibición de regresividad y la transparencia fiscal– cuentan con respaldo explícito en los estándares internacionales revisados previamente en este capítulo, lo que refuerza su pertinencia como referencia para el diseño y evaluación de políticas fiscales.

El documento parte de la premisa de que las políticas fiscales –es decir, la manera en que se recaudan, asignan y ejecutan los recursos públicos– no son meramente técnicas ni neutras, sino que reflejan elecciones políticas que afectan de manera directa los derechos de las personas. En consecuencia, las decisiones fiscales deben estar subordinadas al cumplimiento de los derechos humanos, regidas por criterios de equidad, transparencia, participación y rendición de cuentas.

Entre los principios fundamentales propuestos se encuentra el de movilización suficiente de recursos, que establece la obligación de los Estados de recaudar los ingresos necesarios para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, diseñar sistemas tributarios progresivos y eficaces, luchar contra la corrupción y el tráfico de influencias (ver capítulo Jara y Torres, en este *Informe 2025*), combatir la evasión y elusión fiscal, y revisar exenciones tributarias injustificadas. Este principio se vincula con el deber internacional de utilizar el máximo de los recursos disponibles y con la prohibición de provocar retrocesos sin justificación.

Otro principio clave es el de eliminación de gastos fiscales regresivos. Esto llama a revisar y reducir los privilegios tributarios que benefician desproporcionadamente a los sectores de mayores ingresos o a grandes empresas, en la medida en que estos minan la capacidad del Estado para financiar derechos universales. Este principio se apoya en una noción sustantiva de igualdad y busca avanzar hacia una mayor coherencia entre los incentivos fiscales y los objetivos de justicia distributiva.

El documento también subraya el principio de transparencia fiscal con enfoque de derechos, que implica no sólo la publicación de información presupuestaria, sino también su accesibilidad, comprensibilidad y utilidad para la vigilancia ciudadana. La transparencia debe extenderse a todas las etapas del ciclo fiscal, incluyendo la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, y debe garantizarse en formatos que permitan

su uso por parte de poblaciones diversas, incorporando aquellas con barreras de acceso.

Un cuarto eje es la participación significativa, entendida como un derecho autónomo y un requisito sustantivo de legitimidad democrática. Las organizaciones proponen el establecimiento de mecanismos permanentes e institucionalizados para que la ciudadanía, y en particular los grupos históricamente excluidos, puedan incidir en las decisiones fiscales. La participación debe ser vinculante, informada y adaptada a los contextos culturales y territoriales de los distintos grupos sociales.

Asimismo, el informe plantea la necesidad de incorporar evaluaciones de impacto en derechos humanos a las políticas fiscales, tanto en su fase de diseño como en su ejecución y monitoreo. Estas evaluaciones deben identificar los efectos diferenciales de las decisiones fiscales sobre distintos grupos de la población y garantizar que las medidas adoptadas contribuyan, efectivamente, a reducir desigualdades y promover la realización de los derechos.

Por último, uno de los principios más innovadores es el de reparación y garantías de no repetición en materia fiscal, que propone la responsabilidad del Estado de revertir decisiones fiscales que hayan generado violaciones de derechos, y de implementar reformas estructurales que eviten su repetición. Este principio conecta las políticas fiscales con marcos más amplios de justicia social y transformación institucional.

En conjunto, estos principios proporcionan un marco integral y sistemático para reinterpretar la política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos. Deben ser analizados a la luz del Artículo 2 de la CADH, que establece que los Estados deben adoptar progresivamente las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades. Este enfoque se complementa con los artículos 2.1 y 2.2 del PIDESC, que subrayan la obligación de implementar medidas para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna. Aunque estas normas no son vinculantes por sí mismas, creemos que funcionan como una guía esencial para fortalecer la exigibilidad social y jurídica de los presupuestos públicos, promoviendo así un enfoque más equitativo y justo en la gestión de los recursos.

En suma, la convergencia entre los principios consagrados en el sistema internacional, la jurisprudencia del sistema interamericano y los desarrollos normativos impulsados por la sociedad civil permite establecer un marco coherente y exigente para evaluar las decisiones fiscales de los Estados. En dicho marco, el presupuesto público deja de ser una mera herramienta de

gestión y se convierte en un espacio central de disputa por la igualdad, la dignidad y la justicia.

En la sección siguiente se analizará cómo se estructura y desarrolla el proceso presupuestario en Chile, y en qué medida dicho proceso ha incorporado, ignorado o distorsionado estos estándares. Se trata de examinar la normativa vigente y, también, las prácticas institucionales, los espacios de participación y los patrones de asignación del gasto, desde un enfoque basado en derechos humanos.

2. SÍNTESIS DE LA NORMATIVA CHILENA RESPECTO DEL CICLO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO A NIVEL CENTRAL Y LOCAL

La institucionalidad chilena organiza el ejercicio presupuestario en tres niveles: central, regional y local. En cada uno de ellos se despliega un conjunto de normas, procesos e instituciones que dan forma al diseño, aprobación y ejecución del presupuesto público, instrumento clave para la implementación de políticas públicas y la garantía de derechos. Este capítulo sintetiza la normativa vigente que estructura dicho proceso y sistematiza las principales leyes y prácticas presupuestarias que inciden en la asignación de recursos.

A nivel central, el ciclo presupuestario se articula en torno a cuatro etapas: evaluación, formulación, discusión y ejecución. La Dirección de Presupuestos (en adelante, DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, es el órgano técnico responsable de liderar este proceso, evaluando el desempeño institucional, proponiendo marcos de gasto y acompañando la discusión legislativa. El proyecto de Ley de Presupuestos se presenta anualmente al Congreso el 30 de septiembre y debe ser aprobado antes del 30 de noviembre. Una vez aprobado, entra en ejecución a partir del 1 de enero del año siguiente.

El ciclo presupuestario debería incluir, en su proceso preparatorio, la participación ciudadana y la implementación del enfoque de derechos humanos. El proceso comienza con la formulación del presupuesto, donde se deben establecer las prioridades de gasto, alineadas con las necesidades de la población y los derechos humanos. Es en esta etapa donde la DIPRES debe facilitar espacios de diálogo y consulta con la ciudadanía, permitiendo que las voces de los grupos históricamente excluidos sean escuchadas y consideradas en forma efectiva en la planificación presupuestaria.

A nivel regulatorio, este proceso está regulado por múltiples instrumentos normativos. Así, la iniciativa para proponer el presupuesto nacional se encuentra reservada, según lo estipulado en la Constitución

Política, exclusivamente al presidente de la República.³⁶ La Constitución también contempla la participación del Consejo Regional y el Concejo Municipal en la aprobación de los presupuestos a nivel regional y comunal.³⁷ Además, el presidente tiene la facultad privativa de iniciar leyes en materias financieras y tributarias.³⁸

El sistema de administración financiera del Estado se fundamenta en principios que garantizan una contabilidad gubernamental sólida y una gestión fiscal responsable.³⁹ Esta estructura busca asegurar que el gasto público se ajuste a la capacidad fiscal a largo plazo, evitando el riesgo de sobreendeudamiento. A través de ella se han creado dos fondos soberanos: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que permite ahorrar en períodos de bonanza para financiar gastos futuros, y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), destinado a financiar el pilar solidario del sistema previsional.

El sistema tributario se articula en torno a normas que regulan los ingresos públicos y promueven la equidad fiscal.⁴⁰ Se han implementado reformas significativas con el objetivo de aumentar la carga tributaria de manera justa, mejorar la transparencia y reducir la evasión y elusión fiscal. Tales medidas incluyen la adopción de mecanismos para prevenir la elusión tributaria y fortalecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales, lo que contribuye a una mayor sostenibilidad y eficiencia en la recaudación de impuestos, siguiendo estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁴¹

La ejecución presupuestaria se realiza a través de una estructura jerarquizada de partidas, capítulos y programas. Cada servicio público dispone de asignaciones detalladas por ítems, según el Clasificador Presupuestario del Ministerio de Hacienda.⁴² Los principales subtítulos de ingresos incluyen transferencias corrientes y aportes fiscales. En cuanto al gasto, se consideran gastos en personal, bienes y servicios, transferencias corrientes, inversiones y servicio de la deuda. La DIPRES tiene la facultad

³⁶ Artículo 67 de la Constitución Política de la República.

³⁷ Artículos 113 y 119, respectivamente, de la Constitución.

³⁸ Artículo 65 de la Constitución.

³⁹ Destacan en este sentido, el Decreto Ley 1.263 de 1975, que organiza el sistema de administración financiera del Estado y establece principios de contabilidad gubernamental, y la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (2006), que institucionaliza la regla del balance estructural.

⁴⁰ Decreto Ley 830 (Código Tributario).

⁴¹ Al respecto, véase la Ley 20.780 de 2014 y la Ley 21.713, publicada en 2023.

⁴² Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos y Clasificador Presupuestario. Presentación a Comité de Expertos Christian Farias S., 14 de julio de 2023. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/14.07-Christian-Farias-DIPRES-Presentacion-Ley-de-presupuesto-y-clasificador-presupuestar.pdf>.

de modificar presupuestos mediante decretos, mientras que la Contraloría General de la República (CGR) ejerce la función fiscalizadora y contable para asegurar el correcto uso de los recursos públicos. En todo lo anterior no se considera un enfoque de derechos humanos.

En el nivel regional, el presupuesto es aprobado por el Consejo Regional y financiado principalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La ejecución de proyectos requiere la evaluación técnica del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), la priorización del gobernador regional (reemplazando en algunas de sus funciones al intendente regional desde 2021) y la aprobación final del Consejo. El rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, es central en la distribución de recursos y en los ajustes de gasto durante el año.

Los municipios, por su parte, diseñan y ejecutan sus presupuestos conforme al Decreto Ley 2.385 sobre Rentas Municipales y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. La elaboración del presupuesto municipal está a cargo del alcalde, con apoyo de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) y de la unidad de finanzas. Este debe presentarse al Concejo Municipal durante octubre y ser aprobado antes del 15 de diciembre. El Concejo puede modificar o reducir el presupuesto, pero no aumentarlo.

Los ingresos municipales provienen de recursos propios –como el Fondo Común Municipal (FCM), patentes y permisos– y de fondos externos gestionados mediante concursos del gobierno regional o central. El FCM es redistributivo y se asigna en función de criterios como pobreza relativa, predios exentos de impuestos y menores ingresos propios. La estructura de gastos municipales incluye cinco categorías: operación, prestaciones previsionales, transferencias, inversión y otros gastos. En cada una de ellas se identifican subcomponentes vinculados a bienes, servicios, subvenciones o inversión física.⁴³

La coordinación intergubernamental presenta ciertos desafíos. Mientras que el nivel central dispone de mayor previsibilidad y capacidad técnica, los niveles regional y local enfrentan restricciones, tanto en autonomía

⁴³ Yasna Cortés y Dusan Paredes, “El Fondo Común Municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales?”, *Latin American Research Review*, 51(3), 2016, pp. 161-180. Se demuestra que este instrumento no tiene un efecto significativo en la velocidad de convergencia. El débil desarrollo de la descentralización y los bajos incentivos de las municipalidades para obtener fuentes propias de financiamiento, podrían promover diversos comportamientos estratégicos que distorsionarían el efecto redistributivo del FCM en las municipalidades, disminuyendo su impacto en la reducción de las disparidades territoriales en Chile.

financiera como en planificación de largo plazo. En particular, los municipios deben lidiar con ingresos variables y un marco legal restrictivo en cuanto a endeudamiento. Aunque no pueden contraer deuda formal sin autorización del Ministerio de Hacienda, existen prácticas como el arriendo retroactivo o la deuda flotante⁴⁴ con proveedores que han generado pasivos estructurales preocupantes.⁴⁵ Evidencia reciente muestra que esta situación se mantiene: en 2024, la deuda flotante de los gobiernos regionales alcanzó \$130.584 millones, de los cuales aún quedaron \$51.848 millones sin cubrir,⁴⁶ y en algunos municipios como Curicó, la deuda flotante supera los \$1.3 mil millones.⁴⁷ Esto confirma que el problema permanece vigente, aun cuando en 2024 la Contraloría General de la República emitió nuevas instrucciones para el cálculo del déficit municipal, reforzando el control sobre la deuda flotante y otras obligaciones pendientes, con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.⁴⁸

En términos institucionales, además de DIPRES y CGR, otros actores clave en el nivel central son el Ministerio de Hacienda, responsable de la formulación y ejecución de la política fiscal; el Servicio de Impuestos Internos (SII), encargado de la administración tributaria y la recaudación de ingresos; la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional que revisa, modifica y aprueba la Ley de Presupuestos; y el Área de Políticas Tributarias del Ministerio de Hacienda, que diseña e implementa medidas impositivas. En el nivel regional, los protagonistas son los Gobiernos Regionales liderados por gobernadores regionales y Consejos Regionales, quienes formulan y aprueban planes y programas de inversión pública, distribuyen recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y fiscalizan su ejecución. A nivel local, el alcalde dirige la administración municipal y propone el presupuesto comunal, mientras que el Concejo Municipal lo aprueba y ejerce funciones de fiscalización. Si bien la mayoría de estos actores no incorpora de manera sistemática un enfoque explícito de derechos humanos en sus funciones, existen avances parciales. Por ejemplo, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial –elaborados por los Gobiernos Regionales, con aprobación de los Consejos Regionales

⁴⁴ La deuda flotante municipal se refiere a las obligaciones financieras de los municipios que no han sido pagadas al cierre de cada año fiscal.

⁴⁵ SUBDERE, *Modernización del Sistema Municipal*, Documento de Trabajo N° 1, 2015, p. 9.

⁴⁶ Ciperchile.cl: “Las cifras de la estrechez fiscal del gobierno: retrasos en pagos a funcionarios y *peak* histórico en deudas aplazadas para el 2025”, 27 de febrero de 2025.

⁴⁷ VLN Radio: “\$1.316 millones: Departamento de Finanzas aclara deuda flotante de la Municipalidad de Curicó”, 24 de enero de 2025.

⁴⁸ Contraloría General de la República, “Instrucciones a las municipalidades sobre el cálculo del déficit municipal”, Oficio E-572830, 30 de noviembre de 2024.

y coordinación técnica con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)– incluyen objetivos de equidad territorial en la distribución de inversiones.⁴⁹

En cuanto a prácticas de transparencia, la ley exige que el Ministerio de Hacienda presente un informe anual de finanzas públicas junto al proyecto de Ley de Presupuestos. Desde 2017, este informe incluye más desagregaciones y se publica en formato accesible, y desde 2019 se están elaborando informes trimestrales de finanzas públicas.⁵⁰ A su vez, los municipios han sido objeto de iniciativas por parte del Consejo para la Transparencia (CPLT), que ha implementado un Modelo de Gestión en Transparencia Municipal para mejorar el cumplimiento de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.⁵¹

Finalmente, si bien existen mecanismos formales de participación, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), su impacto en el ciclo presupuestario ha sido limitado. La Ley 20.500 permite a los municipios adoptar presupuestos participativos, pero su implementación sigue siendo marginal.⁵² El sistema de denuncias ciudadanas habilitado por la CGR representa, en cambio, un espacio más robusto de participación indirecta, aunque la obligación de identificación de quienes denuncian resulta ser una barrera a la exposición de irregularidades por temor a represalias.⁵³

En síntesis, la normativa chilena configura un sistema presupuestario técnicamente robusto en el nivel central, con reglas fiscales consolidadas y una institucionalidad clara. Sin embargo, en el nivel regional y especialmente local persisten desafíos en lo relativo a la autonomía financiera, la flexibilidad normativa y capacidad técnica. Esta arquitectura multiescalar será analizada en la siguiente sección desde el enfoque de derechos humanos, explorando cómo los principios de progresividad, uso máximo de recursos, igualdad y no discriminación, transparencia,

⁴⁹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Decreto N° 469: Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial*, 2019 (vigente), publicado en 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162254>

⁵⁰ DIPRES, Informes de Finanzas Públicas Trimestral. Varios años, disponibles en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24862.html>

⁵¹ Consejo para la Transparencia, *Modelo Gestión Transparencia Municipal*. (s.f.), párr. 1. <https://www.consejotransparencia.cl/modelo-gestion-transparencia-municipal/>.

⁵² Esto va más allá de la discusión presupuestaria, y se evidencia en distintas instancias, véase Consejo Nacional de Participación Ciudadana, *Informe Final: Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500*, pp. 29-39. <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf>, 2017.

⁵³ Ramon Ragués i Vallès y otros, “El incentivo de las denuncias como instrumento de prevención y persecución penal: presente y futuro del *whistleblowing* en Chile”, *Política criminal*, 16(31), 2021, pp. 1-29.

rendición de cuentas y participación se reflejan –o no– en las prácticas presupuestarias del Estado chileno.

2.1. El presupuesto a la luz de los estándares de derechos humanos: una metodología de trabajo

Mirado desde una perspectiva general, el diseño institucional del presupuesto público en Chile presenta avances importantes en términos de modernización fiscal y disciplina macroeconómica. No obstante, al contrastarlo con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos se observan tensiones relevantes, tanto normativas como prácticas, que limitan su potencial transformador en clave de derechos.

Un primer elemento que ha sido objeto de atención por parte del sistema universal es la exigencia normativa para justificar recortes presupuestarios en áreas sociales. Distintos mecanismos del sistema universal de derechos humanos han manifestado preocupaciones sobre la falta de criterios claros o mecanismos normativos para asegurar que las decisiones fiscales, incluyendo recortes o ajustes presupuestarios en áreas sociales, se adopten conforme al principio de utilización del máximo de los recursos disponibles. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada señaló que, pese a avances normativos, en Chile no se aplica efectivamente el máximo de los recursos disponibles.⁵⁴ La arquitectura fiscal chilena establece mecanismos técnicos para evaluar el gasto (por ejemplo, los informes de DIPRES o los balances de gestión), pero no existe una regla que obligue al Ejecutivo a presentar criterios sustantivos para justificar reducciones en partidas clave cuando hay restricciones fiscales. En la práctica, la única instancia para cuestionar estas reducciones es el debate legislativo en el Congreso Nacional, el cual no opera con un enfoque explícito de derechos humanos en su revisión presupuestaria (ver en este Informe, capítulo Vargas et al.).

En cuanto a la movilización de recursos, Chile ha institucionalizado una regla de balance estructural desde el año 2000, y la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal formalizó la creación de fondos soberanos como el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). Estos instrumentos buscan asegurar estabilidad intertemporal del gasto público y evitar que mayores ingresos coyunturales se traduzcan en compromisos permanentes. Sin embargo,

⁵⁴ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*, A/HRC/37/53/Add.1, 17 de enero de 2018, párr. 11. <https://acnudh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/>

desde una perspectiva de derechos humanos, la existencia de altos montos acumulados sin criterios que los permitan activar para su uso, ante crisis sociales o necesidades impostergables, tensiona el principio de uso máximo de recursos. Un ejemplo claro fue el estallido social de 2019: pese al amplio superávit acumulado, el Ejecutivo no activó mecanismos excepcionales de financiamiento a programas de reparación exhaustivos y cuando lo hizo optó por reformas graduales sin mayor expansión fiscal.⁵⁵ Al contrario, durante la pandemia de COVID-19 se implementaron medidas extraordinarias de alto impacto fiscal –incluyendo transferencias directas y la autorización de retiros de fondos desde las cuentas individuales de pensiones–, pero estas últimas trasladaron el costo al ahorro previsional privado, sin que se evaluara plenamente su coherencia con las obligaciones de derechos humanos.

En materia de no discriminación, el diseño presupuestario tampoco contempla mecanismos institucionalizados para evaluar ex ante el impacto de las decisiones fiscales sobre distintos grupos de población. Si bien desde la DIPRES se han desarrollado estándares de presupuestos con enfoque de género, la falta de un enfoque en otras categorías protegidas, incluidas las de edad o discapacidad, implica que muchas veces las asignaciones se realizan sin considerar necesidades diferenciadas. Esta brecha ha sido observada por el Comité de los Derechos del Niño que, en 2015, manifestó preocupación por la ausencia de un enfoque presupuestario con perspectiva de derechos de la niñez y recomendó incorporar mecanismos para evaluar el impacto del gasto público en los niños y niñas.⁵⁶

Desde el punto de vista de la información, si bien Chile ha sido reconocido por su transparencia activa –por ejemplo, en rankings como el *Open Budget Index* (OBI)–,⁵⁷ persisten desafíos relevantes. Los informes de finanzas públicas enviados al Congreso son altamente técnicos y difíciles de interpretar por organizaciones sociales sin apoyo especializado. Además, los indicadores presupuestarios no están desagregados por sexo, discapacidad u otras categorías protegidas, lo que impide evaluar si la distribución del gasto reproduce o reduce desigualdades estructurales. En la actualidad no existe un sistema que etiquete de manera sistemática el gasto destinado a acciones afirmativas, sin embargo, sería técnicamente

⁵⁵ *Informe 2020*, p. 59 y 117, *Informe 2021*, pp. 25-26.

⁵⁶ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, CRC/C/CHL/CO/4-5, 30 de octubre de 2015, párr. 14.

⁵⁷ International Budget Partnership, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2023*. (s.f.). <https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2023/chile>

posible calcularlo mediante una adecuada clasificación y seguimiento de programas e intervenciones con ese objetivo.

En términos de participación, como ya se señaló, el sistema institucional chileno se basa en una lógica altamente tecnocrática. Por su parte, la participación ciudadana en la gestión pública ha sido insuficiente para garantizar mecanismos robustos de incidencia presupuestaria.⁵⁸ Este déficit se aleja del estándar promovido por el sistema universal, que reconoce el derecho a participar en todas las fases del ciclo de políticas públicas, incluida la asignación y control del presupuesto.

Por otra parte, si bien el país cuenta con órganos de control relevantes —como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia—, no existen mecanismos de exigibilidad judicial específica en materia presupuestaria. Los ciudadanos no tienen a su disposición un recurso efectivo ante tribunales para impugnar decisiones presupuestarias que afecten derechos sociales. Es la propia Constitución en su artículo 20 la que no permite presentar recursos de protección frente a la vulneración de los derechos a la salud y seguridad social, ni tampoco se consideran otras acciones para garantizar estos derechos fundamentales. Cabe precisar que la ausencia de mecanismos que reviertan o, al menos, aminoren los impactos de afectaciones de derechos, puede generar consecuencias no deseables, si lo que se pretende es fortalecer verdaderamente la protección de tales derechos. Por ejemplo, en múltiples causas que le ha tocado conocer, la Corte Suprema ha obligado al Estado chileno a adquirir medicamentos de alto costo prescritos para ciertas enfermedades en razón de su rol de garante de derechos fundamentales y del principio de subsidiariedad estatal en la protección del derecho a la vida de las personas.⁵⁹ Esto refleja la necesidad de contar con mecanismos claros y políticas públicas robustas que permitan compatibilizar la garantía de derechos con una planificación y asignación equitativa de los recursos públicos.

En síntesis, el modelo institucional chileno de formulación y control del presupuesto muestra un entramado normativo y técnico especializado con mecanismos relevantes para la sostenibilidad fiscal, pero sin anclajes claros en los estándares del sistema universal. Existen avances relevantes en transparencia, disciplina macrofiscal y fiscalización *ex post*, pero también persistentes vacíos en cuanto a la justificación de decisiones regresivas, a

⁵⁸ Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Informe final del proceso participativo para modernizar la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública*, 2024, p. 50. https://organizacionessociales.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/INFORME_-HABLEMOS-DE-PARTICIPACION_-30-05.pdf 2024

⁵⁹ Corte Suprema, Rol N°25.147-2019, 3 de diciembre de 2019.

la consideración de desigualdades estructurales y a que se produzca una participación ciudadana significativa. La convergencia plena con los estándares internacionales requiere una revisión institucional orientada a consolidar el enfoque de derechos como eje estructurante de la política fiscal, más allá del equilibrio financiero.

3. PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DERECHOS HUMANOS EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EL MODELO PREDICTIVO DE LICENCIAS MÉDICAS DE SUSESO EN PERSPECTIVA

Con el objeto de ofrecer un ejemplo concreto sobre el diseño, implementación y ejecución del presupuesto público en un proyecto específico, y para evaluar si considera un enfoque de derechos humanos conforme a la metodología propuesta en el anexo de este capítulo, se estudiará el caso de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), en particular su rol fiscalizador y la implementación del modelo predictivo para reclamos de licencias médicas. Este modelo incide directamente en la gestión de recursos públicos, ya que, frente a cualquier rechazo de licencias –sea de cotizantes de ISAPRE o FONASA–, las reclamaciones se centralizan en instancias públicas como las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) y la propia SUSESO, financiadas con presupuesto estatal. Para estudiar lo señalado, se presentarán antecedentes que permitan conocer SUSESO, sus principales funciones, la evolución de su presupuesto en los últimos años y cómo opera en Chile el proceso de emisión, análisis y reclamo de licencias médicas, en el cual está inserto este modelo predictivo.

La selección de este programa responde al impacto que el sistema de seguridad social tiene en los derechos humanos en general, y en particular en el tratamiento de licencias médicas, puesto que su rechazo tendría el potencial de afectar a la población de niveles socioeconómicos más bajos. Aunque son múltiples los factores que podrían explicar las razones de porqué el rechazo de licencias médicas afecta en mayor medida a estos sectores, uno de los principales motivos es la dependencia económica. La falta de pago de licencias médicas puede crear un ciclo perjudicial para las y los trabajadores más vulnerables. Como dependen de su sueldo diario y no siempre cuentan con ahorros, el rechazo de estas licencias, además de repercutir en su situación financiera, puede también obligarles a regresar al trabajo sin estar completamente recuperados, agravando, eventualmente, su estado de salud en el mediano o largo plazo.

Asimismo, la elección del programa mencionado se justifica por la relevancia que ha adquirido el comportamiento de muchas personas durante la vigencia de licencias médicas. A comienzos de 2025, la Contraloría General de la República reveló que entre 2023 y 2024 más de 25.000 funcionarios públicos viajaron al extranjero durante periodos de licencia, para los cuales fueron emitidos un total de 35.585 permisos médicos. Este gravísimo hallazgo derivó en 6.600 sumarios y alrededor de 1.100 renuncias al interior de entidades estatales y su gestión generará impactos en las decisiones presupuestarias futuras y en el correcto uso de recursos públicos.⁶⁰ Estas irregularidades motivaron la remoción de la directora de la SUSESO por parte del presidente de la República, así como la orden de investigación interna en la institución. La atmósfera de descontrol afectó directamente la percepción pública sobre la gestión de licencias y su credibilidad, generando un llamado urgente a reforzar la fiscalización, la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos –incluido el presupuesto institucional de la SUSESO– en materia de licencias médicas.

La SUSESO, según informa su propio sitio electrónico,⁶¹ es un organismo estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta institución nace en 1927 como Departamento de Previsión Social, pasando por la denominación de Dirección General de Previsión Social desde 1945, y alcanzando su estatus de Superintendencia en 1953. Desde el punto de vista normativo, se rige principalmente por la Ley 16.395 sobre organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, además de circulares, reglamentos y leyes específicas que sustentan su accionar y complementan el rol del Estado en materia de seguridad social.

Entre sus principales funciones, señala su sitio electrónico, se encuentran la de interpretar de manera oficial la normativa sobre seguridad social en el país, resolviendo controversias que se le presenten en esta materia y emitiendo instrucciones a las instituciones fiscalizadas. También tiene la responsabilidad de fiscalizar de manera integral y en materias específicas a diversas instituciones públicas y privadas (se encuentran, en el primer grupo, instituciones como las Cajas de Compensación de Asignación Familiar –CCAF–, Mutuales, Instituto de Seguridad Laboral, Comisiones

⁶⁰ Contraloría.cl: “CIC: Más de 25 mil funcionarios viajaron fuera del país durante licencias médicas”, 20 de mayo de 2025, párr. 3. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/-/ciclicencias-medicas>

⁶¹ Superintendencia de Seguridad Social, Misión y objetivos, (s.f.), párr. 1-10. <https://www.suseso.cl/601/w3-article-18545.html>

de Medicina Preventiva e Invalidez –COMPIN–; y en el segundo grupo, las Instituciones de Salud Previsional –ISAPRE–).

Para el cumplimiento de sus funciones, la SUSESO cuenta con un presupuesto asignado para el año 2025 de \$21.536.213.000, contemplado en la Partida 15, Capítulo 06, Programa 01M de la Ley de Presupuestos. Este presupuesto incluye una dotación de 308 (2025) funcionarias y funcionarios. Dentro de esta partida, se establecen diversas obligaciones de fiscalización y rendición de cuentas, principalmente –aunque no en forma exclusiva– ante el Poder Legislativo. En particular, la SUSESO debe remitir de forma periódica informes detallados a comisiones especializadas del Congreso Nacional. Estas obligaciones incluyen, entre otras: la entrega anual de un informe desagregado por región sobre el funcionamiento de la Comisión Médica de Reclamos; el envío semestral de reportes sobre apelaciones y denuncias interpuestas por trabajadores afiliados a mutualidades; y la rendición de cuentas sobre los recursos utilizados en fiscalización de las mutuales en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Además, se exige la entrega de información sobre las acciones adoptadas por la Unidad de Control de Licencias Médicas; la caracterización de denuncias por licencias rechazadas en accidentes calificados como no laborales; los datos trimestrales sobre licencias médicas por salud mental; las enfermedades y accidentes laborales más frecuentes por rubro económico; y finalmente, los estudios de puestos de trabajo orientados a identificar funciones con alto riesgo de enfermedad o accidentabilidad, así como su uso por parte de las mutuales para la determinación de origen laboral o profesional. Estas exigencias reflejan el mandato de transparencia y supervisión que recae sobre la SUSESO y permiten una aproximación más precisa a la forma en que se ejerce el control democrático sobre su ejecución presupuestaria.

En lo que respecta a la fiscalización, SUSESO debe pronunciarse sobre las reclamaciones que presenten afiliados a ISAPRE o FONASA en relación con rechazos de licencias médicas, calificación de enfermedades profesionales, entre otras. Este contexto de rechazo a licencias médicas se enmarca en el Proyecto de Mejora Integral de los Procesos de Atención Ciudadana (PMI) de la Superintendencia de Seguridad Social que busca hacer más eficaces y eficientes los servicios de la institución, reduciendo

el tiempo de tramitación de las reclamaciones por rechazos de licencias médicas y entregando un mejor servicio a la ciudadanía.⁶²

Al analizar los presupuestos de los últimos 7 años, se observa un alza sostenida en los ingresos por concepto de recuperaciones y reembolsos derivados del sistema de licencias médicas, que pasaron de \$86.986 millones en 2019 a \$103.158 millones en 2025. Este aumento es posible interpretarlo como un indicio de mayor actividad fiscalizadora o una mayor eficiencia en los procesos de control, aunque también podría estar vinculado al crecimiento general del volumen de licencias médicas. No obstante, en ausencia de un aumento significativo en la dotación institucional, estos datos podrían dar cuenta de una tensión estructural entre mayores exigencias operativas y una capacidad técnica que permanece relativamente constante.

Tabla N°1: Recuperaciones y reembolsos derivados del sistema de licencias médicas (2019 – 2025)

	Presupuesto total (en miles de \$)	Total de funcionarios	Recuperaciones y reembolsos por licencias médicas (en miles de \$)
2025	\$ 21,536,213.00	308	\$ 103,158.00
2024	\$ 19,550,732.00	304	\$ 104,806.00
2023	\$ 17,366,005.00	299	\$ 101,262.00
2022	\$ 15,108,116.00	298	\$ 95,261.00
2021	\$ 14,150,496.00	296	\$ 91,256.00
2020	\$ 14,825,195.00	302	\$ 89,248.00
2019	\$ 14,045,832.00	301	\$ 86,986.00

Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuestos públicos disponibles en DIPRES.

Para comprender cuál es el rol de SUSESO en el proceso de análisis de reclamos por rechazo de licencias médicas, y que da origen al establecimiento de un sistema más eficiente y tecnológico, se debe comprender primeramente el ciclo de vida de una licencia médica y su tramitación.

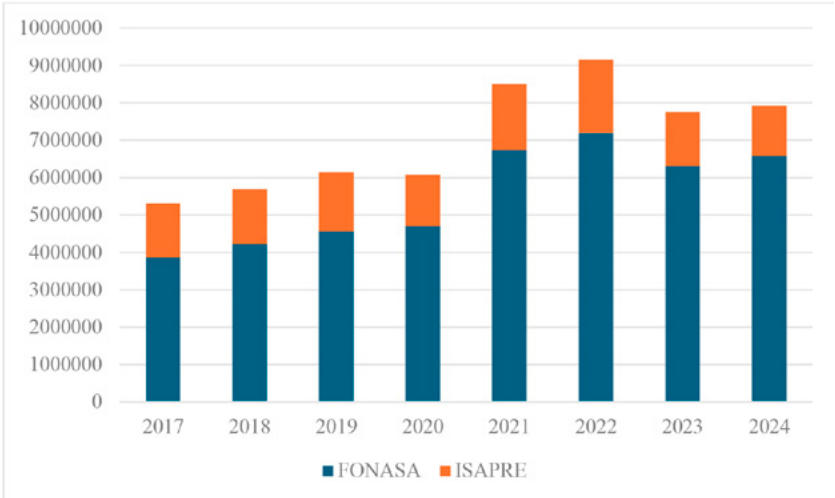
⁶² SUSESO, *PMI, Proyecto de Mejora Integral*, (s.f.), párr. 3. <https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-264544.html>

La licencia médica es un documento que permite a un trabajador o trabajadora ausentarse o reducir su jornada laboral por razones de salud, y que es emitido por un profesional médico tras evaluar su condición. Si el empleador está en el sistema, la licencia se envía electrónicamente; de lo contrario, se entrega una copia impresa. El empleador debe completar y enviar el formulario a la entidad correspondiente (COMPIN para cotizantes de FONASA cuyo empleador no está afiliado a una Caja de Compensación –CCAF–; CCAF para afiliados a FONASA cuyo empleador sí está afiliado a una CCAF; o ISAPRE para quienes cotizan en estas instituciones) para su verificación. La Contraloría Médica evalúa la licencia y puede aprobar, rechazar o modificar el período de reposo. Las licencias aprobadas son enviadas a la entidad pagadora, que calcula el subsidio correspondiente por incapacidad laboral. En caso de ser rechazadas, el trabajador puede presentar una reclamación ante la SUSESO.⁶³

Desde 2021 se observa un aumento considerable en la cantidad de licencias médicas electrónicas tramitadas en Chile, tanto para personas afiliadas a FONASA como a ISAPRE. Mientras entre 2017 y 2020 las cifras se mantenían relativamente estables –con un promedio anual cercano a los 4,5 millones de licencias en el sistema público y 1,4 millones en el privado–, a partir de 2021 se registra un quiebre significativo. Ese año se procesaron más de 6,7 millones de licencias vinculadas a FONASA y más de 1,7 millones a ISAPRE, cifras que alcanzaron un máximo histórico en 2022, con más de 9 millones de licencias en total. Este incremento sostenido se puede explicar –en gran medida– tanto por los efectos acumulados de la pandemia sobre la salud física y mental de la población como por una mayor digitalización del sistema, lo que ha ampliado el acceso al derecho a la incapacidad laboral. Al mismo tiempo, ha generado una presión creciente sobre los organismos responsables de la evaluación y resolución de controversias, incluyendo a la Superintendencia de Seguridad Social.

⁶³ SUSESO, *La ruta de la Licencia Médica Electrónica (LME)*, (s.f.), párr. 1-10. <https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-351151.html#Ayuda-A>

Tabla N°2: Licencias médicas electrónicas tramitadas en Chile



Fuente: elaboración propia en base a información de SUSESO.

Según los informes anuales presentados al Congreso, la Comisión Médica de Reclamos –instancia dependiente de la SUSESO encargada de resolver apelaciones– ha tramitado un volumen sostenido de entre 120.000 y 150.000 casos por año. Aunque en años recientes las licencias médicas por salud mental han disminuido en proporción relativa (de 43,7% en 2021 a 34,3% en 2023), continúan representando una parte significativa del total de reclamos ingresados, lo que refleja una demanda persistente y compleja sobre los equipos técnicos y jurídicos de la Superintendencia. En cuanto a los motivos de reclamo, en 2024 se registraron 117.978 reclamaciones por rechazo de licencias médicas, de las cuales el 62,3% correspondió a evaluaciones realizadas por las COMPIN, mientras que las reclamaciones contra ISAPRE representaron menos del 20%, según cifras publicadas por la propia SUSESO.⁶⁴

Este aumento de carga para la Superintendencia no solo se expresa en el número de casos tramitados, sino también en la creciente diversidad de materias abordadas y en la necesidad de garantizar estándares de debido proceso en cada resolución. La falta de variación sustantiva en la dotación institucional –308 funcionarios a nivel nacional en 2025, según el proyecto de ley de presupuestos– contrasta con la mayor intensidad operativa y analítica requerida para abordar reclamos que, en muchos

⁶⁴ SUSESO (2025), *Reclamaciones recibidas y resueltas en la Superintendencia de Seguridad Social*, marzo 2025, p. 9. https://www.suseso.cl/607/articles-751571_archivo_01.pdf

casos, involucran diagnósticos sensibles, como enfermedades psiquiátricas o accidentes laborales. Esta situación ha motivado la incorporación de herramientas tecnológicas como el modelo predictivo de resolución de reclamos que veremos a continuación.

3.1. Modelo predictivo de licencias médicas: eficiencia algorítmica vs. derechos humanos en su presupuesto

En el contexto descrito en la sección anterior, y como parte de una estrategia integral de modernización de procesos, se desarrolló el modelo predictivo para reclamos de licencias médicas, con el apoyo técnico del Laboratorio de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y financiamiento público complementado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁶⁵ Esta iniciativa busca reducir los tiempos de análisis de cada reclamación, optimizando así la asignación de recursos y mejorando la capacidad de respuesta institucional.

Sin embargo, esta orientación hacia la eficiencia –motivada en parte por restricciones presupuestarias y por la necesidad de responder a una demanda creciente– no ha sido acompañada de mecanismos adecuados que aseguren la incorporación sistemática de estándares de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de este tipo de herramientas tecnológicas. Como se ha argumentado en las secciones anteriores, la eficiencia en la gestión pública no constituye por sí sola una garantía de cumplimiento de derechos, y puede incluso entrar en tensión con principios fundamentales como la no discriminación, la participación o la rendición de cuentas si no se encuentra debidamente regulada. A continuación, se analiza el caso del modelo predictivo de licencias médicas desde esta perspectiva crítica, con énfasis en los vacíos normativos, presupuestarios y de gobernanza que dificultan su alineación con un enfoque de derechos humanos.

En las siguientes secciones se analizará la coherencia de este modelo con un enfoque basado en derechos humanos, evaluando particularmente si el presupuesto que lo sustenta y su diseño institucional cumplen con los criterios establecidos en la metodología propuesta en el anexo de este capítulo.

3.1.1. Identificación y delimitación del objeto de análisis

El modelo predictivo de licencias médicas de la SUSESO es una iniciativa destinada a mejorar la gestión de las reclamaciones por rechazo de licencias

⁶⁵ SUSESO, *PMI*, op. cit., párr. 1.

médicas en Chile, a través de la ciencia de datos e inteligencia artificial. Este modelo busca anticipar y analizar el comportamiento de los reclamos de licencias médicas, con el fin de optimizar los procesos y recursos asociados a la salud laboral.

El desarrollo del modelo se basa en el análisis de grandes volúmenes de datos históricos relacionados con las licencias médicas. Utiliza técnicas de *machine learning* y algoritmos estadísticos para identificar variables relevantes que influyen en la duración y frecuencia de las licencias. Esto incluye factores como la edad, el sexo, el tipo de enfermedad y el historial médico del trabajador.

Este modelo contempla entre sus principales objetivos la prevención y detección temprana de patrones que den cuenta de un uso recurrente o prolongado de licencias médicas, mejorar los procesos de toma de decisiones en base a datos concretos, optimizar recursos gracias a la gestión eficiente de los mismos, y reducir los tiempos de espera de los reclamantes y las consecuencias que la tardanza puede significarles.⁶⁶

Según manifiestan las propias bases de la licitación de este proyecto, se espera que su implementación sea eficiente tanto para la Superintendencia (que destinará menos recursos para tramitar el mismo volumen de reclamos) como para las y los reclamantes (quienes tendrán una respuesta anticipada). No obstante, como se ha señalado en las secciones anteriores sobre estándares internacionales, la eficiencia no siempre guarda una correspondencia directa con un enfoque de derechos humanos. La búsqueda de optimización de recursos, si no va acompañada de salvaguardias normativas y mecanismos de participación y control, puede derivar en impactos adversos que comprometan principios como la equidad, la transparencia y la no discriminación. En este sentido, si bien la licitación no define criterios operativos concretos para garantizar un enfoque de derechos humanos en la ejecución del modelo predictivo, el Pacto de Integridad contenido en las bases establece que el oferente debe respetar los derechos fundamentales de sus trabajadores y los derechos humanos en general, conforme a la Constitución, el Código del Trabajo y los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Este proyecto se inserta, además, en un contexto en el que la fiscalización de licencias médicas ha cobrado alta visibilidad pública. Como ya se

⁶⁶ Licitación Pública ID 1607-28-LE23, *Análisis y Desarrollo del Modelo Licencias Médicas*, 13 de octubre de 2023. <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=+CmsHS5Rn9jNsjNenY+rxA==>

indicó anteriormente, a comienzos de 2025 la Contraloría General de la República reveló que entre 2023 y 2024 más de 25.000 funcionarios públicos viajaron al extranjero durante periodos de licencia médica, en un total de 35.585 permisos emitidos, lo que derivó en 6.600 sumarios y alrededor de 1.100 renuncias en entidades estatales. Estas irregularidades, detectadas mediante cruces de datos administrativos sin el uso del modelo predictivo de la SUSESO, reforzaron el debate sobre la necesidad de contar con herramientas más eficientes y coordinadas para prevenir y detectar irregularidades en la gestión de licencias, así como para garantizar un uso correcto y transparente de los recursos públicos.

En términos de finalidad, el programa pretende garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 19 N°18 de la Constitución chilena, en la Ley 16.395 (que crea la SUSESO) y en la Ley 21.063 (sobre el seguro para el cuidado de menores con enfermedades graves). Asimismo, se vincula con compromisos internacionales como el Convenio 102 y el Convenio 121 de la OIT, así como con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9), que reconoce expresamente este derecho.

Aunque el diseño del modelo no establece una focalización explícita en poblaciones históricamente excluidas, el impacto de los rechazos de licencias suele recaer en personas de menores ingresos y con menos acceso a redes de apoyo, lo que podría justificar una atención diferenciada desde una perspectiva de derechos. Esta tendencia se ve reflejada en los datos del Observatorio IMIPUSS (Cajas de Chile y USS), que muestran que casi todas las licencias médicas provienen de personas con rentas menores al tope imponible, donde el promedio anual es de 2,97 licencias por persona, frente a 1,15 en tramos de ingreso superiores.⁶⁷ Asimismo, una parte significativa de la fuerza laboral está fuera del sistema formal: la tasa de ocupación informal en Chile alcanzó el 25,8 % en el trimestre enero-marzo de 2025, lo que equivale a más de 2,4 millones de personas trabajadoras no registradas formalmente, lo cual introduce un sesgo estructural que limita la representatividad de los datos disponibles.⁶⁸ A su vez, el modelo responde a una necesidad pública relevante y documentada: la acumulación de reclamos no resueltos, la lentitud en la respuesta institucional, y las dificultades técnicas para procesar volúmenes crecientes de solicitudes.

⁶⁷ Pablo Villalobos Dintrans, *Licencias médicas en Chile: diagnóstico, experiencias internacionales y propuestas de reforma*, Cajas de Chile-Instituto de Políticas Públicas en Salud, Universidad San Sebastián, 2024, p. 21.

⁶⁸ Ine.gob.cl: “Tasa de ocupación informal a nivel nacional llegó a 25,8 % en el trimestre enero-marzo de 2025”, 5 mayo de 2025.

Finalmente, aunque se enmarca en un programa estatal de mejora de procesos, el gasto que sustenta el modelo predictivo –y la orientación general del mismo– no apunta a transformar estructuras de desigualdad, sino más bien a mejorar el desempeño institucional en un ámbito sensible. Esto sitúa la intervención más cerca de un enfoque de tipo correctivo o asistencial, que deberá ser examinado críticamente en los siguientes puntos del análisis.

3.1.2. Contextualización normativa y determinación de obligaciones del Estado

El gasto público destinado al funcionamiento de la SUSESO, y específicamente al desarrollo del modelo predictivo de licencias médicas, se encuentra jurídicamente respaldado tanto a nivel constitucional como internacional. El derecho a la seguridad social está reconocido en el artículo 19 N°18 de la Constitución chilena, y ha sido reforzado por instrumentos internacionales ratificados por el país, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador, art. 9), y convenios de la OIT como los N°102 y 121. A nivel programático, el modelo se vincula al Proyecto de Mejora Integral de los Procesos de Atención Ciudadana (PMI) y al Programa de Modernización del Estado impulsado por el Ministerio de Hacienda, lo que demuestra su inserción en instrumentos de planificación nacional.

Desde la perspectiva de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la seguridad social. En este caso, ello implica asegurar un sistema de licencias médicas justo, accesible y eficaz, particularmente para personas en situación de vulnerabilidad. La creación de un modelo predictivo para resolver reclamaciones debe, por tanto, orientarse a garantizar ese derecho, sin discriminación, asegurando la calidad del procedimiento y evitando impactos regresivos.

El gasto asociado a la SUSESO –incluido el presupuesto para el modelo– fue aprobado por el Congreso Nacional dentro de la Ley de Presupuestos, cumpliendo con el procedimiento institucional establecido. Sin embargo, la discusión legislativa disponible no entrega evidencia de un debate público o técnico específico respecto del modelo predictivo, sus impactos o eventuales riesgos, lo que evidencia una falta de deliberación sustantiva sobre su contenido y alineación con los derechos humanos. Esto se complejiza al considerar que el monto destinado al modelo (USD 8

millones) equivale a más de un tercio del presupuesto anual institucional en 2025.

El diseño del modelo se justifica en términos de eficiencia administrativa, pero no se identifican mecanismos normativos que limiten su aplicación discrecional ni procedimientos judiciales o administrativos accesibles para impugnar decisiones automatizadas o cuestionar sesgos algorítmicos. Esto tensiona el cumplimiento del principio de progresividad, ya que una política orientada a mejorar la gestión de recursos podría, en ausencia de garantías, producir efectos regresivos sobre el acceso efectivo a prestaciones sociales. La falta de salvaguardas para evitar discriminaciones o errores automatizados, y la ausencia de participación ciudadana en su diseño, son factores críticos a considerar.

3.1.3. Diagnóstico de equidad y no discriminación

El gasto destinado a la SUSESO y, en particular, a la implementación del modelo predictivo de licencias médicas, se inserta en un contexto de desigualdades estructurales en el acceso a la seguridad social, especialmente en lo relativo al derecho a la salud y al ingreso por incapacidad laboral. Las personas más afectadas por el rechazo de licencias médicas –según evidencia presentada por la propia SUSESO y en informes al Congreso– suelen provenir de sectores con menor acceso a recursos legales y médicos, incluyendo trabajadores y trabajadoras informales, afiliados a FONASA, mujeres con licencias por salud mental y personas con enfermedades de difícil diagnóstico.⁶⁹ Estas brechas se ven acentuadas por factores como el género, la situación socioeconómica y el territorio, en particular en zonas extremas y rurales.

El diseño y aplicación del modelo predictivo no ha sido acompañado de mecanismos de consulta o participación ciudadana, ni ha incorporado medidas afirmativas orientadas a corregir estas desigualdades.⁷⁰ Tampoco existen antecedentes públicos que den cuenta de una evaluación de impactos diferenciados *ex ante* ni de medidas de corrección *ex post* en caso de sesgos algorítmicos. El modelo opera sobre grandes volúmenes de datos históricos que podrían perpetuar patrones de discriminación

⁶⁹ SUSESO, *Informe anual de emisores de licencias médicas electrónicas 2024*, abril de 2025, pp. 4-9. https://www.suseso.cl/607/articles-753476_archivo_01.pdf

⁷⁰ El modelo predictivo implementado por la SUSESO forma parte del Procedimiento Administrativo Electrónico (PAE). Su objetivo es reducir los tiempos de revisión de reclamos de licencias médicas, pasando de un promedio de 120 días corridos a cerca de 30. Para ello, se desarrolló un modelo de *Machine Learning* basado en Random Forest, tras exhaustivas pruebas con técnicas como regresiones lineales y redes neuronales, y que permite perfilar a los usuarios con mayor probabilidad de reclamar, de modo de anticipar y agilizar los trámites.

preexistentes si no son tratados con criterios de equidad y transparencia. Además, no se ha desarrollado una estrategia específica para evitar impactos desproporcionados en poblaciones que ya enfrentan barreras estructurales, lo que podría derivar en efectos regresivos, especialmente en licencias relacionadas con salud mental o enfermedades no visibles.

En ausencia de ajustes razonables o canales accesibles de impugnación, el modelo puede consolidar un enfoque tecnocrático que refuerce las inequidades en vez de corregirlas. La ausencia de participación de grupos históricamente excluidos en su diseño y evaluación es en particular preocupante desde la perspectiva de derechos humanos. En este contexto, el gasto público en esta herramienta no solo debe evaluarse por su eficiencia, sino también por su potencial de reducir –o reproducir– desigualdades estructurales, en contravención del principio de no discriminación sustantiva.

El principio de participación activa, libre e informada es uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos en la gestión pública. En el caso del modelo predictivo de licencias médicas, no se observa una estrategia institucional que garantice instancias reales de participación ciudadana o consulta pública en ninguna de las fases clave del ciclo del programa: ni en su diseño, ni en su implementación, ni en su evaluación preliminar.

Tampoco se identifican mecanismos de consulta con organizaciones de personas usuarias, asociaciones de pacientes, colegios profesionales del ámbito médico, ni con representantes de grupos potencialmente afectados por el funcionamiento del modelo predictivo. La única referencia indirecta a un proceso consultivo se encuentra en el marco general del Proyecto de Mejora Integral (PMI), donde se mencionan “procesos de modernización orientados al ciudadano”, sin que ello se traduzca en instancias efectivas de participación.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, si bien la SUSESO cumple con sus obligaciones legales de entregar información periódica al Congreso Nacional (como se detalló en la sección anterior), esta rendición no incluye reportes específicos sobre el desempeño ni los riesgos del modelo predictivo, lo que impide un control democrático sustantivo sobre una herramienta que –por su carácter técnico y potencial impacto en los derechos de las personas– requiere altos estándares de gobernanza algorítmica.

A esto se suma que no existe un documento público que contenga la lógica de funcionamiento del algoritmo utilizado en el modelo predictivo

de licencias médicas, lo que incluye, por ejemplo, ponderación de variables, procesos de validación, o mecanismos de revisión humana que permitan y garanticen un desarrollo integral del modelo. Tampoco se evidencia la existencia de una auditoría independiente o procesos de revisión por pares. Esta opacidad resulta especialmente preocupante, considerando que la herramienta incide sobre decisiones que afectan el acceso a prestaciones del sistema de seguridad social y, por tanto, puede tener efectos directos en el ejercicio de derechos económicos y sociales. Asimismo, limita de manera considerable la capacidad de realizar un análisis del impacto real de esta iniciativa, y, por cierto, de analizar si se cumplen estándares de derechos humanos en este proceso.

Si no se cuenta con antecedentes suficientes sobre cómo se toman estas decisiones se corre el riesgo de perpetuar sesgos ya existentes, profundizando la discriminación de los sectores más vulnerables y acrecentando las desigualdades para acceder a derechos sociales y económicos.

En términos generales, esta opacidad contribuye a reforzar los cuestionamientos al proceso de emisión, evaluación y aprobación/rechazo de licencias médicas, en un contexto en que los escándalos por su mal uso en el sector público han comenzado a acrecentar la desconfianza de la población en el sistema. Esta suspicacia incide de manera negativa en aquellos que por razones médicas efectivamente necesitan contar con una licencia médica, pues podrían enfrentar barreras adicionales en su proceso de recuperación.

Por último, como autores de este capítulo solicitamos, mediante solicitudes de acceso a la información pública, antecedentes detallados sobre el modelo predictivo. Sin embargo, en reiteradas oportunidades se nos derivó únicamente a las bases de licitación del proyecto, sin entregar información sustantiva adicional. Además, se nos respondió que los antecedentes sobre las herramientas de medición de transparencia algorítmica y de sesgos y equidad solo estarían disponibles “una vez que el proyecto se encuentre implementado y operativo”.⁷¹ Esta afirmación es en especial preocupante, ya que lo ideal es que las evaluaciones de sesgos se realicen en la fase de diseño del algoritmo, mediante auditorías algorítmicas previas, precisamente para prevenir riesgos y no exponer a la población a potenciales discriminaciones una vez el sistema ya esté en uso. Lo anterior dificulta el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía y obstaculiza la vigilancia cívica sobre el uso de tecnologías en la administración pública.

⁷¹ Ver respuesta de SUSESO a la solicitud de acceso a la información pública ORD. 352, de fecha 5 de mayo de 2025.

Por otra parte, información disponible de manera pública, indica que –al menos desde el 8 de mayo de 2020– el algoritmo se encuentra en ejecución, punto sobre el cual volveremos más adelante.⁷²

En suma, el modelo predictivo carece de mecanismos institucionalizados de participación, consulta y control social, lo que debilita la legitimidad de su implementación. No obstante, esta carencia también puede representar una oportunidad crítica: la de avanzar hacia una gobernanza algorítmica basada en derechos, lo cual exige institucionalizar canales de participación sustantiva, abrir el funcionamiento del modelo al escrutinio público y establecer estándares claros de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

3.1.4. Evaluación del uso máximo de los recursos disponibles, progresividad y prohibición de regresividad

El presupuesto de la SUSESO ha experimentado un aumento sostenido en los últimos años, creciendo de \$14 mil millones en 2019 a más de \$21 mil millones en 2025. Sin embargo, este crecimiento no se ha visto reflejado en un aumento proporcional de la dotación institucional, lo que sugiere una tensión estructural entre las crecientes exigencias operativas y las capacidades técnicas existentes en la Superintendencia. En este contexto, la implementación del modelo predictivo para reclamos por licencias médicas, como parte del Proyecto de Mejora Integral (PMI), se ha presentado como una estrategia de eficiencia institucional orientada a optimizar el uso de recursos públicos, reduciendo tiempos de tramitación y mejorando la respuesta a los usuarios. No obstante, en el contexto de las irregularidades masivas en el uso de licencias médicas, detectadas en el último tiempo, este aumento de presupuesto podría también constituir, en sí mismo, una vulneración al principio de priorización con enfoque de derechos humanos. Esto, porque se están destinando recursos crecientes a un sistema que no ha corregido sus fallas estructurales y cuyos beneficios no necesariamente alcanzan primero a quienes más lo necesitan.

En este sentido, persisten interrogantes respecto a la transparencia y consistencia del gasto asociado a esta herramienta. Diversos reportes estiman su costo en alrededor de 8 millones de dólares (cerca de unos \$7.725.120.000 pesos chilenos), cofinanciados por el Ministerio de

⁷² Ver *Algoritmos Públicos*, “Proyecto modelo predictivo de reclamos de licencias médicas SUSESO”. <https://algoritmospublicos.cl/proyecto-modelo-predictivo-reclamos-licencias-suseso> Para más detalles sobre la selección del tipo de algoritmo y el presupuesto asignado, véase la presentación de SUSESO en el Coloquio de Transformación Digital (8 de mayo de 2020): https://transformacionpublica.cl/wp-content/uploads/2020/05/200508_Coloquio_TD_Respuestas_SUSESO.pdf y el video <https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGfZKyk>

Hacienda y la SUSESO. Sin embargo –según información oficial proporcionada por la propia Superintendencia vía Ley de Transparencia–, el único proceso licitado directamente relacionado con el modelo –identificado como ID 1607-28-LE23– correspondió a la adquisición de un proyecto de ciencia de datos e inteligencia artificial denominado “Análisis y Desarrollo del Modelo Predictivo de Licencias Médicas”. Dicho proyecto fue adjudicado por un total de casi \$56 millones de pesos chilenos, lo que evidencia una diferencia significativa entre las cifras difundidas y las licitaciones efectivamente ejecutadas. Esta falta de claridad en la desagregación presupuestaria dificulta evaluar si el proyecto utiliza en forma efectiva el máximo de los recursos disponibles y si cumple con los principios de eficiencia, rendición de cuentas y control democrático.

Además, el diseño del modelo no parece haber sido acompañado por mecanismos institucionalizados de evaluación de impacto ni planes de expansión progresiva que incorporen salvaguardas para evitar efectos regresivos. En particular, no se dispone públicamente de información detallada sobre su sostenibilidad financiera en el mediano plazo ni sobre mecanismos de corrección de posibles sesgos que afecten a grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior sugiere que, aunque la herramienta puede mejorar la eficiencia operativa, su contribución al cumplimiento progresivo de derechos y al uso óptimo de los recursos públicos sigue siendo limitada y sujeta a revisión crítica.

A esto se suma que existen informaciones contradictorias respecto al estado de implementación del modelo predictivo, dificultando la supervisión ciudadana. Así, mientras la Superintendencia señala en sus respuestas a las solicitudes de acceso a la información que “en la actualidad los modelos están en etapa de entrenamiento y futura integración”, su socio estratégico, la Universidad Adolfo Ibáñez, publica en la ficha técnica que este modelo se encuentra “en uso” al 8 de mayo de 2020.⁷³ Además, en un video de libre circulación disponible desde 2020,⁷⁴ funcionarios de la propia SUSESO explican en detalle el proceso de desarrollo, testeo e implementación del modelo. Señalan que se analizaron y calibraron distintos enfoques (árboles clasificadores, modelos de regresión, redes neuronales, *bagging* y *random forest*), optando, al final, por un modelo de árboles de clasificación potenciado con *bagging* y *random forest*.

⁷³ Gob Lab UAI, *Modelo Predictivo para reclamos de licencias médicas en la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)*, (s.f.), <https://www.algoritmospublicos.cl/proyecto-modelo-predictivo-reclamos-licencias-suseso>

⁷⁴ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGFZKyk>

En términos simples, esto significa que el sistema fue entrenado probando varias técnicas de inteligencia artificial hasta encontrar la que mejor predijera los resultados deseados. El modelo elegido utiliza “árboles de decisión”, una estructura que va tomando decisiones en distintos pasos según características de cada caso, y se refuerza con técnicas como bagging y random forest para mejorar la precisión. Estas son metodologías avanzadas de aprendizaje automático que requieren amplios datos históricos para entrenar el algoritmo.

Según la misma presentación, los modelos de predicción de reclamaciones y detección de similitudes de dictámenes fueron implementados en la plataforma del Procedimiento Administrativo Electrónico (PAE). Además, se informó que el proyecto de modernización se valoró en US\$ 8 millones (US\$ 4 millones aportados por el Programa de Modernización de Hacienda y el BID, US\$ 2 millones del presupuesto regular de SUSESO y US\$ 2 millones en trabajo de funcionarios), más de \$7.741.200.000 de pesos chilenos, con un presupuesto adicional anual de US\$ 1 millón destinado a continuidad operacional, soporte, licenciamientos y mejoras.⁷⁵

3.1.5. Evaluación de la participación, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas

La implementación del modelo predictivo dentro del PMI de la SUSESO carece de evidencia pública sobre instancias de participación sustantiva en su diseño o evaluación, tanto por parte de personas afectadas como de organizaciones de la sociedad civil, cuya experiencia en salud y no discriminación, por ejemplo, sería clave para prevenir sesgos algorítmicos y fortalecer la supervisión y el seguimiento del sistema. No se identifican mecanismos formales de consulta ciudadana asociados a este gasto, ni procesos deliberativos abiertos durante su aprobación o ejecución. Esta ausencia de participación debilita la legitimidad social del proyecto y limita la incorporación de criterios de equidad durante su diseño.

En materia de transparencia, aunque algunos antecedentes han sido publicados por la SUSESO en su sitio institucional y en respuesta a solicitudes vía Ley de Transparencia, la información presupuestaria asociada al modelo predictivo no es fácilmente trazable ni se encuentra desagregada por componentes técnicos, consultorías, mantenciones u operación. Respecto de la adjudicación identificada, además de las dudas planteadas sobre el presupuesto asignado, no se han difundido evaluaciones

⁷⁵ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGFZKYk>

independientes, auditorías técnicas ni balances de resultados del modelo, lo que restringe los mecanismos de rendición de cuentas institucional.

A pesar de que existen canales formales para acceder a información – como solicitudes amparadas en la Ley 20.285– y medios de fiscalización ciudadana a través de Contraloría, estos no suplen la falta de transparencia activa ni la limitada apertura institucional. Por ello, la política evaluada presenta debilidades relevantes en lo referido al control social, participación sustantiva y garantía de exigibilidad democrática sobre el gasto ejecutado.

3.1.6. Evaluación de la coherencia institucional y la coordinación intersectorial

El desarrollo del PMI por parte de SUSESO se encuentra normativamente alineado con marcos legales nacionales e internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social y la salud, tales como la Constitución y el PIDESC. Asimismo, se articula con el Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano del BID, lo que refuerza su coherencia con políticas nacionales de modernización del Estado.

Sin embargo, el análisis revela escasa evidencia de coordinación interinstitucional o intersectorial con otros organismos clave como FONASA, COMPIN o el Ministerio de Salud, cuya colaboración sería relevante dada la naturaleza del procedimiento que se busca agilizar. No se identifican protocolos formales, mesas de trabajo u otras instancias de articulación que prevengan duplicidades, fragmentaciones o vacíos de responsabilidad.

Tampoco se observa una articulación multinivel que involucre a gobiernos regionales o municipios en la implementación o evaluación del modelo predictivo, lo cual limita su alcance territorial y reduce la posibilidad de garantizar un estándar equitativo en todo el país. Si bien las licencias médicas son de competencia nacional y, en sentido estricto, no exigirían un nivel subnacional de gestión, una coordinación territorial podría resultar pertinente en etapas específicas –por ejemplo, en acciones de difusión, apoyo o acompañamiento a personas reclamantes–. La ausencia de enfoque intersectorial y de determinantes sociales o territoriales en el diseño del gasto compromete su capacidad para responder de manera integral a los derechos involucrados.

3.1.7. Evaluación de impacto y mecanismos de exigibilidad y corrección

A pesar de su magnitud presupuestaria y de su relevancia institucional, el PMI y el modelo predictivo desarrollado por SUSESO no cuentan

con evaluaciones públicas sustantivas sobre su impacto en la garantía de derechos, más allá de los reportes sobre reducción de tiempos de tramitación. No se han identificado indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar accesibilidad, equidad o no discriminación, ni mecanismos formales que integren la voz de las personas afectadas por los rechazos de licencias médicas.

Existen canales institucionales generales para presentar reclamos, como la OIRS, el portal de transparencia o recursos administrativos ante la misma SUSESO. Sin embargo, no se observan mecanismos específicos de exigibilidad asociados al modelo predictivo ni procedimientos claros para corregir impactos adversos eventualmente generados por decisiones automatizadas o asistidas por algoritmos.

Tampoco se identifican acciones correctivas orientadas a evaluar posibles sesgos o errores sistemáticos en el modelo, ni protocolos de revisión humana obligatoria en caso de decisiones automatizadas. Esto limita la capacidad institucional para prevenir o reparar afectaciones de derechos derivadas del uso intensivo de datos y aprendizaje automático sin garantías suficientes.

En definitiva, la asignación de recursos a tecnologías predictivas, sin un correlato evidente de fortalecimiento de capacidades institucionales o mecanismos de evaluación normativa, puede comprometer tanto la calidad del gasto como la garantía efectiva de derechos. En este sentido, el análisis del presupuesto de la SUSESO muestra que existe una voluntad de modernización, no obstante, la calidad del gasto público sigue estando marcada por decisiones de alto costo y bajo escrutinio, con limitada evidencia sobre su alineación con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Tras analizar las bases de licitación que dan origen a este proyecto, así como la respuesta dada por la SUSESO a una solicitud de acceso a la información, es posible afirmar que el modelo predictivo de licencias médicas no considera un enfoque robusto de derechos humanos en todo su ciclo de vida (lo que va desde la definición del problema, análisis y recolección de datos, diseño, implementación y validación de modelos, hasta el despliegue, documentación, capacitación y mantenimiento).⁷⁶

⁷⁶ Cabe señalar que la Resolución Exenta UASG N°277, de 10 de octubre de 2023 –que Llama a Licitación Pública para la adquisición del Proyecto de Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial denominado “Análisis y Desarrollo del Modelo Predictivo de Licencias Médicas”– explicita que entre las obligaciones, que caben al oferente y posterior adjudicatario de la licitación, se encuentra la de “respetar los derechos humanos, lo que significa que debe evitar dar lugar o contribuir a efectos adversos en los derechos humanos mediante sus actividades, productos o servicios, y

Tampoco es posible identificar dicho enfoque en la formulación del presupuesto de esta entidad.⁷⁷

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este capítulo ha demostrado que el presupuesto público no puede ser comprendido como un instrumento meramente técnico o neutral, sino como un espacio fundamental en la realización efectiva de los derechos humanos. Tanto el derecho internacional –a través del sistema universal y el sistema interamericano– como las propuestas de la sociedad civil organizada coinciden en exigir a los Estados el uso máximo de los recursos disponibles, la progresividad fiscal, la no discriminación y la participación sustantiva en todas las fases del ciclo presupuestario. Estos principios no constituyen aspiraciones abstractas, sino obligaciones jurídicas concretas que deben orientar la política fiscal en contextos democráticos y desiguales como el chileno.

El examen del marco institucional del presupuesto en Chile evidencia avances importantes en materia de transparencia, disciplina fiscal y control financiero, en particular en el nivel central. Sin embargo, persisten brechas significativas respecto del cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos. Estas brechas se manifiestan en la escasa participación ciudadana en el diseño presupuestario, la limitada incorporación de criterios de equidad sustantiva, la ausencia de mecanismos normativos que justifiquen adecuadamente decisiones regresivas, y la inexistencia de herramientas de exigibilidad judicial específicas para proteger derechos afectados por decisiones presupuestarias.

El estudio de caso sobre el modelo predictivo de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) ha permitido observar de manera concreta cómo ciertas intervenciones presupuestarias –especialmente aquellas vinculadas a procesos de digitalización y automatización– pueden profundizar estas brechas si no se encuentran debidamente reguladas.

subsanan esos efectos cuando se produzcan, de acuerdo con los Principios Rectores de Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas”. Sin embargo, esta es la única referencia a la materia que se encuentra en las bases, la cual forma parte de un “Pacto de Integridad” que deben suscribir los adjudicatarios. Este pacto resulta ser un acto meramente declarativo que no se traduce en el desarrollo de un proyecto con un enfoque en derechos humanos. Para más detalles, se puede consultar la Licitación Pública ID 1607-28-LE23, Análisis y Desarrollo del Modelo Licencias Médicas, p. 35. <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=+CmsHS5Rn9jNsjNenY+rxA==>

⁷⁷ SUSESO (2025), Presupuesto vigente año 2024 - Moneda Nacional Miles de pesos - enero 2025. <https://www.superdesalud.gob.cl/app/uploads/2024/11/presupuesto-pagina-enero-2025.pdf>

Aunque esta iniciativa se enmarca en una lógica de eficiencia institucional, su diseño carece de participación, transparencia y salvaguardias suficientes, lo que puede derivar en afectaciones desproporcionadas a grupos en situación de vulnerabilidad. El gasto en tecnologías sin marcos de gobernanza adecuados ilustra los riesgos de relegar los principios de derechos humanos frente a los imperativos de modernización y control.

Más allá del caso SUSESO, el capítulo advierte sobre una tendencia más amplia en el aparato público chileno: el uso creciente de herramientas algorítmicas y modelos predictivos para mejorar la gestión fiscal y operativa del Estado. Si bien estas tecnologías pueden contribuir a la eficiencia, también plantean dilemas éticos y jurídicos si se implementan sin criterios de justicia distributiva, sin mecanismos de control democrático y sin garantías de revisión humana. Este fenómeno requiere una respuesta institucional seria, que asegure la coherencia entre innovación pública y obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

Finalmente, el capítulo sostiene que avanzar hacia una política fiscal con enfoque de derechos humanos exige transformar no solo los procedimientos presupuestarios, sino también los marcos normativos, institucionales y culturales que los sustentan. Esto implica asumir que la justicia fiscal no es un tema técnico reservado a expertos, sino una dimensión clave del contrato social y del modelo democrático. Para apoyar este proceso, se incluye como anexo una herramienta metodológica que permite evaluar programas y partidas presupuestarias desde una perspectiva de derechos, orientada a fortalecer el monitoreo ciudadano, la exigibilidad jurídica y la calidad del gasto público.

RECOMENDACIONES

1. Impulsar una reforma al Decreto Ley N°1.263 y a la Ley de Responsabilidad Fiscal para incorporar expresamente los principios de derechos humanos —no discriminación, progresividad, uso máximo de recursos disponibles, participación y rendición de cuentas— en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación.
2. Exigir evaluaciones *ex ante* y *ex post* del impacto presupuestario sobre el ejercicio de derechos, especialmente en poblaciones vulnerables. Estas evaluaciones deberán aplicar criterios de equidad, accesibilidad y calidad, e incorporar la participación directa de las personas afectadas.

3. Identificar partidas con subejecución crónica o efectos regresivos —como exenciones tributarias o subsidios no focalizados— para reorientarlas hacia programas que contribuyan efectivamente a la garantía de derechos.
4. Fortalecer los mecanismos de participación en la planificación y evaluación del gasto público, mediante canales institucionalizados, inclusivos y culturalmente adecuados. En el caso de la SU-SESO, garantizar espacios para usuarios/as del sistema de salud y trabajadores/as afectados por el modelo predictivo, permitiendo su participación en procesos de rediseño y mejora institucional.
5. Optimizar los estándares de transparencia presupuestaria mediante información comprensible, desagregada y en formatos abiertos. La SUSESO debe transparentar integralmente los criterios, variables y ponderaciones de su modelo predictivo, y crear un repositorio público con contratos, algoritmos y evaluaciones que aseguren su auditabilidad.
6. Establecer recursos administrativos y judiciales específicos para impugnar decisiones presupuestarias que vulneren derechos, asegurando un estándar de control efectivo del gasto desde la perspectiva de derechos humanos.
7. Realizar una evaluación externa del modelo predictivo de la SU-SESO que identifique sesgos, impactos diferenciados y efectos sobre el acceso a la salud. Incorporar normas que garanticen revisión humana significativa de decisiones automatizadas y mecanismos de impugnación en caso de rechazos o errores derivados de IA.
8. Aplicar metodologías de análisis presupuestario con enfoque de derechos, conforme al anexo metodológico del capítulo, para medir la contribución real de programas y partidas a la garantía efectiva de derechos humanos.

ANEXO: METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS O PROGRAMAS ESPECÍFICOS EN CHILE

Más allá del análisis general del ciclo presupuestario y los principales actores que influyen en dicho ciclo, que fue presentado anteriormente, este apartado propone una serie de lineamientos para examinar, desde una perspectiva de derechos humanos, distintas partidas presupuestarias, programas o iniciativas públicas. La propuesta metodológica busca evaluar de forma sistemática si un presupuesto público –en cualquiera de sus fases o niveles (central, regional o local)– cumple con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. El análisis integra criterios jurídicos, financieros e institucionales, y se organiza en ocho pasos, tal como se detalla a continuación.

PASO 1: identificación y delimitación del objeto de análisis

Objetivo del paso: delimitar el gasto público o el programa social a analizar, definiendo con claridad su propósito, su población objetivo y su marco de implementación.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: todo programa o partida presupuestaria debe estar orientado a la realización de derechos humanos. Esto implica que su finalidad debe estar vinculada al cumplimiento de derechos reconocidos (como salud, educación, vivienda, alimentación, participación, entre otros), especialmente en lo relativo a su acceso, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.

Criterios y estándares aplicables

Este paso exige verificar si el objeto de análisis tiene una finalidad legítima de derechos, considerando los siguientes criterios:

Finalidad explícita relacionada con derechos humanos

- ¿La política o partida presupuestaria tiene como propósito garantizar el acceso o ejercicio de un derecho específico?
- ¿Existe un reconocimiento normativo (constitucional, legal o internacional) de ese derecho en el contexto nacional?

Población objetivo prioritaria en clave de derechos

- ¿El gasto está dirigido a personas, grupos o territorios históricamente excluidos o discriminados?
- ¿Existe una justificación clara y razonada para su focalización?

Necesidad pública y relevancia del problema abordado

- ¿La intervención responde a una necesidad básica insatisfecha o a una obligación pendiente del Estado?

- ¿El problema está documentado con evidencia (estadísticas, diagnósticos, indicadores sociales)?

Marco normativo y programático

- ¿El programa o partida presupuestaria está incorporado en instrumentos de planificación estatal (planes, políticas públicas, leyes)?
- ¿Se alinea con obligaciones internacionales asumidas por el Estado?

Enfoque transformador o asistencialista

- ¿El gasto contribuye a transformar condiciones estructurales de desigualdad o reproduce un enfoque paliativo sin sostenibilidad?

PASO 2: contextualización normativa y determinación de obligaciones del Estado

Objetivo del paso: Establecer el marco normativo, institucional y jurídico que sustenta el gasto público a revisar (ya sea un programa o una partida presupuestaria) e identificar las obligaciones estatales derivadas del derecho nacional e internacional que deben orientar su diseño, aprobación, asignación y ejecución.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: Desde el enfoque de derechos humanos, el gasto público no es una política discrecional sino una herramienta para cumplir obligaciones jurídicas del Estado. Por tanto, debe analizarse si dicho gasto:

- Respetar derechos previamente reconocidos;
- Proteger frente a interferencias de terceros;
- Cumple con la obligación de generar condiciones para el acceso efectivo a los derechos.

Criterios y estándares aplicables

Revisión del marco normativo y de planificación

- ¿Está respaldado por normas constitucionales, leyes o tratados ratificados por Chile y que se encuentran vigentes? (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- ¿Está alineado con instrumentos de planificación nacional como la Estrategia Nacional de Desarrollo, planes sectoriales o compromisos del Estado ante organismos internacionales?

Determinación de las obligaciones estatales

- ¿Cuál es la obligación concreta del Estado frente al derecho que este gasto busca garantizar?
- ¿Está el Estado obligado a garantizar un nivel mínimo, eliminar desigualdades o remediar situaciones estructurales?

Evaluación del cumplimiento del proceso institucional de aprobación

- Verificar si el gasto fue debatido y aprobado conforme a los procedimientos establecidos para su nivel de gobierno:
 - ◊ A nivel nacional: **Congreso Nacional**, en el marco de la Ley de Presupuestos o leyes especiales.
 - ◊ A nivel regional: **Consejos Regionales (COREs)**, según competencias definidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
 - ◊ A nivel local: **Concejos Municipales**, en el marco del presupuesto municipal y sus modificaciones.
- Analizar si el debate presupuestario fue sustantivo, transparente y si consideró criterios de necesidad, equidad y derechos.

Límites a la discrecionalidad presupuestaria

- ¿Se han justificado técnica y normativamente las decisiones de gasto o de reasignación?
- ¿Existen mecanismos de control (judicial, administrativo, ciudadano) para impugnar o revisar decisiones que pudieran vulnerar derechos?

Compatibilidad con el deber de progresividad

- ¿Este gasto contribuye al cumplimiento progresivo de un derecho o implica retrocesos?
- En caso de recortes o reasignaciones, ¿se han justificado en base a criterios objetivos y temporales, conforme al derecho internacional?

PASO 3: Diagnóstico de equidad y no discriminación

Objetivo del paso: evaluar si el gasto público a revisar (programa o partida presupuestaria) contribuye a reducir desigualdades estructurales y si ha sido diseñado, asignado y ejecutado de manera no discriminatoria, con enfoque de equidad sustantiva.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el principio de igualdad y no discriminación exige que el Estado asegure condiciones reales para el ejercicio de los derechos, en especial para grupos históricamente excluidos. Esto implica no sólo evitar discriminación directa, sino también identificar efectos indirectos, brechas persistentes y barreras estructurales que puedan ser reforzadas —o no corregidas— por el gasto en cuestión.

Criterios y estándares aplicables

Identificación de brechas estructurales

- Determinar si el gasto aborda desigualdades de hecho asociadas a categorías protegidas, entre otras: condición socioeconómica, género, edad, discapacidad, origen étnico o racial (pueblos indígenas, población afrodescendiente), territorio (ruralidad, periferia urbana, zonas rezagadas, comunas excluidas) migración y situación de encierro.

Evaluación de impactos diferenciados

- ¿Quién se beneficia y quién queda fuera?
- ¿Existen datos desagregados que permitan observar impactos diferenciados por grupo o territorio?
- ¿Hay mecanismos de corrección o ajustes razonables para responder a las necesidades específicas de los grupos más afectados?

Uso de criterios objetivos para focalización o priorización

- Cuando el gasto está dirigido a una población específica, se debe verificar que la focalización:
 - ◊ Responda a un diagnóstico técnico y social;
 - ◊ No genere exclusiones arbitrarias;
 - ◊ Esté fundada en razones de interés público justificadas;
 - ◊ Esté sujeta a control democrático y/o judicial.

Participación de grupos históricamente excluidos

- Verificar si las personas o comunidades afectadas fueron consultadas durante el diseño, ejecución o evaluación del gasto.
- En el caso de pueblos indígenas, revisar si se respetó su derecho a consulta previa, libre e informada (según Convenio 169 de la OIT).

Garantía de no regresividad en el acceso a servicios y derechos

- Evaluar si existen recortes o modificaciones que afecten negativamente a poblaciones que ya enfrentan condiciones de exclusión.

Medidas afirmativas o correctivas

- Analizar si el gasto incluye mecanismos para reducir desigualdades persistentes (como subsidios específicos, fondos de reparación, asignaciones territoriales preferentes, exenciones tributarias orientadas a la equidad).

PASO 4: evaluación del uso máximo de los recursos disponibles, progresividad y prohibición de regresividad

Objetivo del paso: analizar si el gasto público a revisar está orientado a utilizar de manera eficiente y sostenible los recursos públicos, maximizando su impacto en la realización de derechos, aumentando progresivamente las coberturas o estándares, y evitando retrocesos injustificados en los niveles alcanzados.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el derecho internacional de los derechos humanos impone al Estado el deber de movilizar y utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. A su vez, prohíbe la adopción de medidas regresivas (como recortes, reducciones de cobertura o calidad) a menos que estén plenamente justificadas, sean temporales y se implementen con salvaguardias adecuadas.

Criterios y estándares aplicables

Uso máximo de recursos disponibles

- Evaluar si los montos asignados al gasto son adecuados respecto de las necesidades identificadas.
- Analizar si existen subejecuciones crónicas o asignaciones persistentemente bajas sin justificación técnica.
- Verificar si se han considerado fuentes adicionales de financiamiento (nacional o internacional) y si se ha explorado activamente su movilización.

Eficiencia y calidad del gasto

- Revisar si los recursos asignados generan bienes o servicios públicos accesibles, adecuados, aceptables y de calidad.
- Evaluar la proporción del gasto destinado a componentes administrativos vs. ejecución directa.
- Verificar si existen mecanismos de evaluación y mejora continua basados en evidencia (como evaluaciones de la DIPRES, la Contraloría o los ministerios sectoriales).

Progresividad

- Determinar si el gasto ha aumentado, mantenido o disminuido su cobertura, intensidad o calidad en el tiempo.
- Evaluar si existen planes de expansión o fortalecimiento, especialmente hacia grupos en situación de exclusión o territorios rezagados.
- En caso de programas nuevos, analizar si complementan o reemplazan otras políticas más amplias o inclusivas.

Prohibición de regresividad

- Identificar posibles recortes presupuestarios o cambios de diseño que hayan reducido el acceso efectivo a derechos.
- Si existen medidas regresivas, se debe exigir que:
 - ◊ Estén basadas en un análisis riguroso de impacto.
 - ◊ Respondan a una situación fiscal crítica y sean temporales.
 - ◊ Contengan medidas de mitigación para evitar daño desproporcionado a grupos vulnerables.

- ◊ Sean adoptadas mediante procedimientos participativos y sujetos a control institucional.

Sostenibilidad e intertemporalidad

- Evaluar si el diseño del gasto permite continuidad en el tiempo o si depende de fuentes inestables (fondos extrapresupuestarios, aportes privados sin garantía).
- Determinar si las políticas financiadas prevén escenarios de expansión, mantención o cierre, y cómo se justifican.

PASO 5: evaluación de la participación, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas

Objetivo del paso: Analizar si el gasto público a revisar –ya sea un programa o una partida presupuestaria– ha sido diseñado, aprobado, ejecutado y evaluado con procesos abiertos a la participación significativa, con información fiscal accesible y con mecanismos claros de control y exigibilidad.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: La transparencia, la participación y la rendición de cuentas son condiciones procedimentales esenciales para asegurar que el gasto público esté al servicio de la realización de derechos. Son también garantías para prevenir arbitrariedades, capturas institucionales o regresiones no justificadas, y permiten que la ciudadanía, en especial los grupos históricamente excluidos y vulnerables, pueda exigir sus derechos.

Criterios y estándares aplicables

Transparencia fiscal activa y desagregada

- Evaluar si la información presupuestaria y programática es pública, comprensible y actualizada.
- Verificar si los datos están disponibles por tipo de gasto, institución ejecutora, grupo beneficiario y territorio.
- Analizar si se publican los criterios de elegibilidad, asignación y evaluación del gasto.

Participación ciudadana sustantiva

- Determinar si el gasto fue objeto de procesos de consulta o participación ciudadana en alguna fase del ciclo presupuestario (formulación, discusión legislativa, ejecución o evaluación).
- Verificar si se incorporaron mecanismos para incluir a personas y comunidades directamente afectadas por el gasto, particularmente pueblos indígenas, organizaciones territoriales o de base.

- En el caso municipal, revisar si el Concejo y los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) participaron activamente.

Rendición de cuentas institucional

- Evaluar si las instituciones responsables del gasto están obligadas a rendir cuentas de manera periódica (ante el Congreso, la Contraloría, la ciudadanía u otros órganos).
- Revisar si existen informes de evaluación o auditorías disponibles, y si estos han tenido consecuencias reales (reorientación del gasto, sanciones, mejoras).
- Considerar si existen canales accesibles de denuncia y fiscalización ciudadana (por ejemplo, plataformas municipales, canales del INDH o de la Contraloría, *bots* de consulta en línea).

Acceso a la información y excepciones justificadas

- Verificar si las solicitudes de acceso a la información en torno al gasto han sido respondidas de forma oportuna y completa, conforme a la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.
- Si existen reservas o denegaciones de acceso totales o parciales, deben estar fundadas en criterios legales estrictos y sujetas al control del Consejo para la Transparencia o del Poder Judicial, en su caso.

Control social y mecanismos de exigibilidad

- Analizar si existen mecanismos administrativos o judiciales disponibles para impugnar decisiones presupuestarias que vulneren derechos.
- En el caso de poblaciones indígenas o grupos discriminados, verificar si existen canales diferenciados de reclamación que respeten su autonomía y marcos normativos internacionales (como el Convenio 169 de la OIT).

PASO 6: evaluación de la coherencia institucional y la coordinación intersectorial

Objetivo del paso: determinar si el gasto público a revisar (programa o partida presupuestaria) se articula de forma coherente con otras políticas, niveles de gobierno y sectores involucrados, y si contribuye a una respuesta estatal integrada y eficaz frente a los derechos en juego.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: desde este enfoque, el Estado no puede fragmentar su responsabilidad. Las políticas públicas deben ser coherentes entre sí y operativamente coordinadas, de modo que el cumplimiento de un derecho (como la educación, la salud, el cuidado o la vivienda) no dependa de una sola institución ni se vea limitado por la falta de articulación entre niveles o sectores.

Criterios y estándares aplicables

Coherencia normativa y programática

- Verificar si el gasto analizado está alineado con políticas nacionales o sectoriales vigentes, y si su diseño es consistente con los objetivos y metas de esas políticas.
- Determinar si contribuye de forma explícita al cumplimiento de derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, y planes nacionales (por ejemplo, el Plan Nacional de Igualdad de Género o las políticas de infancia, salud o discapacidad).

Coordinación interinstitucional

- Evaluar si existe colaboración entre instituciones del mismo nivel de gobierno con competencias en áreas complementarias.
- Verificar si hay protocolos, convenios, mesas de trabajo u otros mecanismos formales para evitar superposición de funciones, duplicidad de gasto o zonas grises de responsabilidad.

Articulación multinivel (nacional, regional y local)

- Determinar si existe coordinación entre el nivel central, los gobiernos regionales y los municipios en la ejecución del gasto.
- Analizar si los niveles subnacionales tienen los recursos y capacidades necesarios para implementar el gasto con efectividad y equidad territorial.
- En Chile, considerar la capacidad de decisión de los Gobiernos Regionales a través de los CORE, y de los municipios mediante los Concejos Municipales, en la planificación e implementación del gasto.

Intersectorialidad y enfoque integral

- Evaluar si el diseño y la ejecución del gasto considera dimensiones intersectoriales que permitan una respuesta adecuada a la complejidad del derecho involucrado (por ejemplo, coordinación entre salud, educación y desarrollo social en políticas de infancia).
- Verificar si se han considerado determinantes sociales, ambientales, culturales o territoriales relevantes para garantizar los derechos involucrados.

Prevención de fragmentación institucional

- Identificar si existen vacíos, solapamientos o contradicciones entre distintas instituciones que puedan obstaculizar la realización efectiva de derechos.
- Evaluar si se han implementado mecanismos de solución de controversias o de coordinación presupuestaria en caso de competencia concurrente.

PASO 7: Evaluación de impacto y mecanismos de exigibilidad y corrección

Objetivo del paso: determinar si existen mecanismos adecuados para medir los impactos, del gasto público a revisar, sobre los derechos humanos y si se han establecido canales efectivos para corregir, reclamar o modificar sus efectos cuando estos resulten insuficientes, discriminatorios o regresivos.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el principio de rendición de cuentas implica que los Estados no sólo deben adoptar políticas orientadas a garantizar derechos, sino también evaluar sus efectos reales, someterlas a control público y permitir que las personas afectadas puedan exigir modificaciones o reparaciones cuando corresponda. Esta dimensión incluye tanto mecanismos administrativos como judiciales.

Criterios y estándares aplicables

Existencia de sistemas de monitoreo y evaluación con enfoque de derechos

- Verificar si el gasto cuenta con indicadores específicos que midan el cumplimiento de derechos (ej.: acceso, cobertura, calidad, equidad, participación).
- Evaluar si los indicadores utilizados son desagregados por sexo, edad, territorio, condición étnica u otras categorías relevantes.
- Analizar si se recogen sistemáticamente datos sobre barreras de acceso, discriminación o brechas persistentes.

Evaluación de resultados e impactos

- Determinar si se han realizado evaluaciones sustantivas sobre los resultados del gasto en términos de garantía de derechos (no solo informes financieros o de ejecución).
- Verificar si estas evaluaciones son públicas, si integran la voz de las personas beneficiarias y si incluyen recomendaciones correctivas.
- En Chile, considerar si existen evaluaciones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (*ex ante* o *ex post*), auditorías de la Contraloría o evaluaciones del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECGE).

Mecanismos de reclamo y exigibilidad

- Verificar si existen canales claros para que personas, comunidades u organizaciones puedan presentar quejas o reclamos sobre fallas en el gasto (exclusión injustificada, falta de acceso, impactos negativos).
- Identificar si estos mecanismos son accesibles, utilizan un lenguaje claro, son culturalmente adecuados, gratuitos y con plazos razonables.

- En el contexto chileno, esto puede incluir: oficinas de información y reclamos (OIRS), defensorías municipales o sectoriales, INDH, Contraloría General de la República y tribunales de justicia.

Capacidad de corrección institucional

- Evaluar si el Estado ha adoptado acciones correctivas cuando se identifican impactos adversos, ineficiencias o brechas en el cumplimiento del gasto.
- Determinar si existe un procedimiento formal para ajustar presupuestos, rediseñar programas o reasignar recursos en respuesta a evidencia o reclamos.

Mecanismos judiciales o cuasijudiciales

- Verificar si las personas afectadas tienen acceso a vías judiciales o constitucionales para hacer exigible su derecho en caso de omisión, exclusión o afectación directa por el gasto.
- En Chile, esto puede incluir: acciones de protección, recursos ante el Tribunal Constitucional o litigios estratégicos ante organismos internacionales (como el Comité DESC o la Corte IDH).

PASO 8: formulación de recomendaciones y definición de ruta de mejora

Objetivo del paso: elaborar recomendaciones técnicas, normativas, institucionales o presupuestarias que permitan corregir deficiencias, cerrar brechas o fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos vinculados al gasto público revisado. Las recomendaciones deben estar priorizadas, justificadas y orientadas a la transformación progresiva de las condiciones estructurales que afectan el ejercicio de derechos.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: Los hallazgos derivados del análisis deben traducirse en propuestas concretas que fortalezcan la capacidad del Estado para respetar, proteger y cumplir derechos. Esto incluye, cuando corresponda, garantías de no repetición, ajustes estructurales, ampliación de cobertura, revisión de criterios de elegibilidad o redistribución del gasto.

Criterios y estándares aplicables

Enfoque de priorización y progresividad

- Las recomendaciones deben priorizar la garantía de derechos mínimos, la atención a poblaciones más afectadas y la corrección de situaciones de regresividad o exclusión.

- Deben estar orientadas a **mejorar progresivamente** el nivel de cumplimiento del derecho (por ejemplo, ampliación de cobertura, mejora de calidad, mayor equidad territorial).

Viabilidad institucional y fiscal

- Las propuestas deben considerar las capacidades del Estado, la disponibilidad y movilización de recursos, y la coordinación interinstitucional necesaria para su implementación.
- En caso de limitaciones, se pueden proponer fases, medidas compensatorias, o rediseños que permitan avanzar de forma escalonada.

Garantías de no discriminación y de participación

- Las mejoras propuestas deben contemplar mecanismos para reducir desigualdades estructurales, asegurar la participación efectiva de los grupos afectados y prevenir impactos adversos.

Articulación normativa y de política pública

- Incluir propuestas de reforma legal, ajustes reglamentarios o nuevas orientaciones de política pública cuando el análisis detecte vacíos, contradicciones o incompatibilidades normativas.

Recomendaciones institucionales

- Formular propuestas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas, la interoperabilidad de datos, los sistemas de monitoreo, o los canales de reclamo.

Seguimiento y evaluación de mejoras

- Establecer indicadores para hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones.
- Proponer plazos razonables, responsables institucionales y espacios de revisión periódica participativa.

Esta metodología puede adaptarse a ejercicios de monitoreo ciudadano, estudios académicos, evaluaciones institucionales o auditorías con enfoque de derechos. Además, permite establecer una línea base para avanzar en la justiciabilidad del presupuesto público como parte de la garantía efectiva de los derechos humanos en Chile.