



Comisión
Nacional de
**Evaluación y
Productividad**

Actualización y reenfoque al sistema de evaluación de programas públicos: propuesta para un Estado más moderno y efectivo





Comisión
Nacional de
**Evaluación y
Productividad**

Actualización y reenfoque al sistema de
evaluación de programas públicos: una
propuesta para un Estado más moderno y
efectivo

Copyright © 2023. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.cnep.cl

**Actualización y reenfoque al sistema de evaluación de programas públicos:
propuesta para un Estado mas moderno y efectivo**

Fotografía de portada
© Jose Luis Stephens /Shutterstock.com

Fotografía interiores
© Jose Luis Stephens, eskystudio, /Shutterstock.com

Diseño y diagramación
María Jesús Camus Ipinza
www.jes-u.cl

<http://www.cnep.cl>
El uso desautorizado de cualquier parte de esta publicación está prohibido.

Contenido

9	Actualidad en los sistemas de evaluación en la experiencia internacional
14	Sistemas de evaluación en Chile
23	Propuestas para una evolución del sistema de evaluación ex post de programas
30	Reflexiones finales
32	Bibliografía



Claro

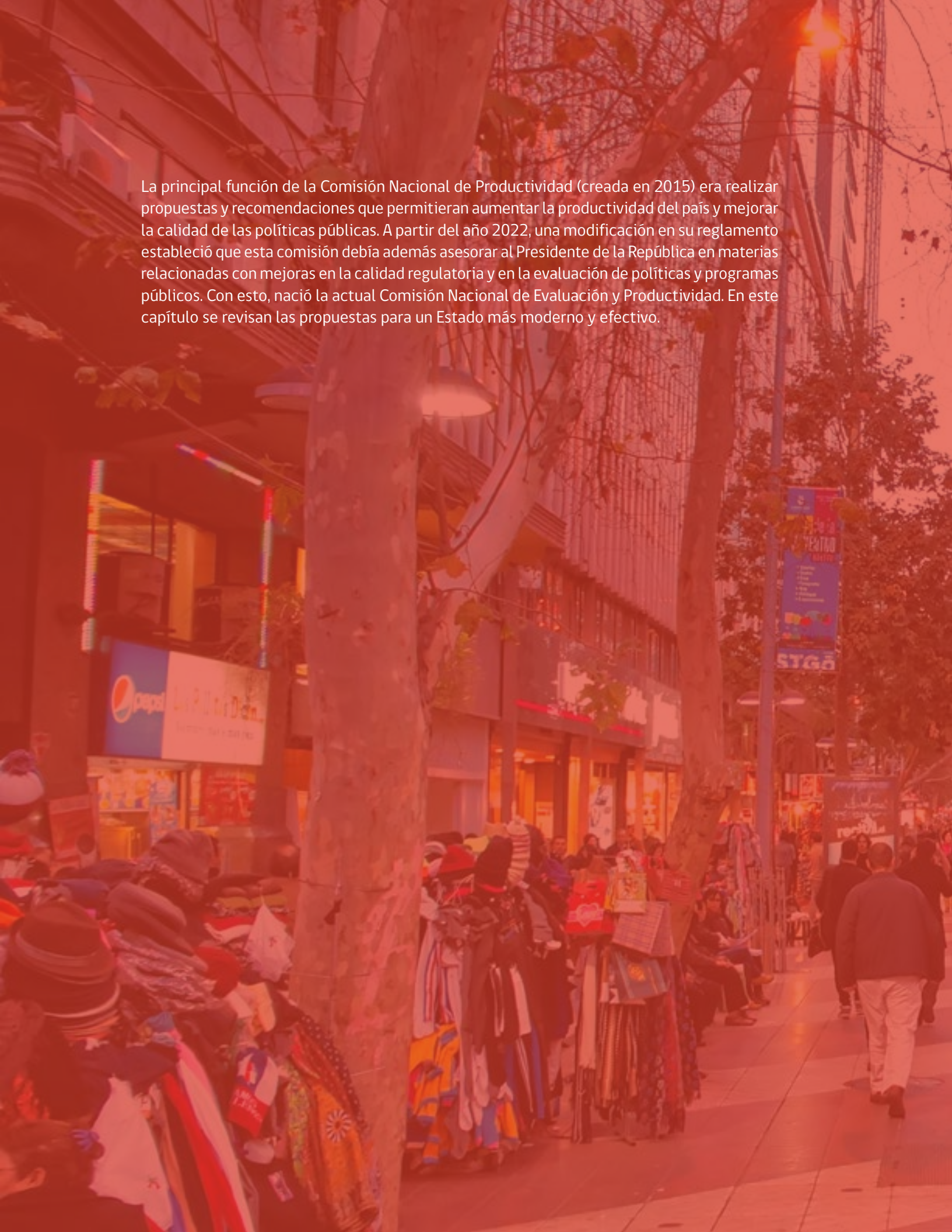
Distribuidor Autorizado

TOP
UNDERWEAR

Servicio

Actualización y reenfoque al sistema de evaluación de programas públicos: propuesta para un Estado mas moderno y efectivo¹

¹ Este capítulo fue elaborado por Andrea Alvarado, Economista de la Universidad de Chile y Master en Ciencias Económicas de la Universidad de Georgetown, asesora del Banco Mundial en su práctica de Gobernanza, ex jefa del Sistema Nacional de Inversiones y ex asesora de la Dirección de Presupuestos. La autora agradece la valiosa colaboración de Slaven Razmilic, jefe del Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal de la Dirección de Presupuestos; de Francisca Moreno, jefa de la División de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y de Cristian Romero, director Jurídico de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad

A photograph of a city street scene, overlaid with a semi-transparent red filter. In the foreground, several people are wearing traditional, colorful costumes, including wide-brimmed hats and long, patterned dresses. They appear to be part of a cultural performance or parade. The street is lined with modern buildings, some with large windows and signs. A prominent sign on the left features the Pepsi logo and the text 'La Política Del'. To the right, a tall signpost displays a colorful graphic and the letters 'STGO'. The background shows more buildings and trees, with a street lamp visible on the right. The overall atmosphere is one of a vibrant urban environment during a cultural event.

La principal función de la Comisión Nacional de Productividad (creada en 2015) era realizar propuestas y recomendaciones que permitieran aumentar la productividad del país y mejorar la calidad de las políticas públicas. A partir del año 2022, una modificación en su reglamento estableció que esta comisión debía además asesorar al Presidente de la República en materias relacionadas con mejoras en la calidad regulatoria y en la evaluación de políticas y programas públicos. Con esto, nació la actual Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. En este capítulo se revisan las propuestas para un Estado más moderno y efectivo.

1 Actualidad de los sistemas de evaluación en la experiencia internacional

En el actual contexto social, económico y tecnológico, existe una inquietud creciente en muchos países por hacerse cargo de esta realidad a nivel de la forma en que se están pensando y ejecutando las políticas públicas y de la forma en que los gobiernos intervienen en las economías. En particular, los gobiernos de casi todos los países enfrentan un escenario de una economía cada vez más compleja, donde se observa la irrupción de nuevas formas de trabajo con mayor automatización y a distancia, con una sociedad cuyos paradigmas han cambiado radicalmente y en un corto periodo como consecuencia del uso masificado de la tecnología, de las redes sociales, la preocupación por el cuidado del medio ambiente, la existencia de la BIG DATA, etc.

Por otra parte, actualmente, los gobiernos se ven más exigidos, con una sociedad que se ha vuelto cada vez más demandante respecto de sus autoridades, pero que a su vez es altamente desconfiado de las instituciones. A esto se suma el actual escenario de post pandemia, donde los Estados deben reorganizar sus prioridades de gasto en un contexto macroeconómico inflacionario y de baja actividad de las economías. Como resultado, los gobiernos están bajo mayor presión para demostrar que el uso que hacen de los recursos públicos y las decisiones que toman se traducen en los resultados deseados, para implementar políticas que realmente mejoren el bienestar de las personas.

Sin duda, este representa un nuevo y desafiante escenario político, social y económico para las autoridades de todos los países, a quienes se les exige un mayor estándar de calidad y transparencia de sus acciones, lo que podría resumirse en la siguiente frase: "hacer mejor gastando menos y con mayor transparencia y accountability frente a los ciudadanos".

En este contexto, luego de haberse observado avances importantes en varios países durante al menos la última década, existe actualmente una visión extendida y transversal desde los organismos internacionales como la OCDE, de que para lograr mayor eficacia y eficiencia, la autoridad debe de tomar decisiones apoyada de manera creciente en el uso de información objetiva y de calidad. Para ello, el llamado es a que los gobiernos hagan uso extensivo de las tecnologías y avances técnicos disponibles, poniendo en el centro de estas decisiones el bienestar de los ciudadanos. Esto a su vez les exige cada vez un mayor grado de transparencia, de rendición de cuentas frente a la ciudadanía y una mayor apertura a involucrar a quienes son beneficiados o afectados directa o indirectamente con las decisiones de las autoridades.

El desafío es que cada una de las intervenciones de las autoridades de gobierno en la economía, ya sea a través de las políticas y programas, las inversiones públicas, las regulaciones de mercado y las actividades económica que realiza directamente, puedan

ser respaldadas por decisiones basadas en evidencia objetiva, es decir en información veraz, útil, completa y consistente, respecto de la efectividad de esas intervenciones y los costos económicos involucrados.

En julio de 2022, el Consejo de la OCDE publicó la "*Recomendación sobre Evaluación de Políticas Públicas*",² cuyo objetivo es que sus países miembros establezcan instituciones y prácticas sólidas que promuevan el uso de las evaluaciones de políticas públicas para que, tanto las autoridades gubernamentales y hacedores de políticas como los ciudadanos en general tomen decisiones basadas en evidencia objetiva respecto de lo que funciona, por qué, para quién y en qué circunstancias.

Esta Recomendación fue elaborada a partir de las lecciones extraídas de las mejores prácticas individuales que han venido desarrollando varios países, recogidas extensamente en su publicación "*Improving Governance with Policy Evaluation*" del año 2020.³ Esta incluye información extensa sobre los sistemas de evaluación en 42 países, incluyendo los 35 países miembros de la OCDE. La Recomendación sin embargo, va más allá de las practicas individuales y plantea un conjunto de ellas que permitirían asegurar que la evaluación se convierta en una parte integrante del ciclo de políticas.

Por cierto, este organismo no desconoce que llevar adelante esto es un desafío arduo para los gobiernos y por ello esta Recomendación busca desarrollar un enfoque sistemático que aborda los principales impedimentos para que las evaluaciones sean usadas para una toma de decisiones informada por parte de autoridades y ciudadanos. Según el diagnóstico levantado por la OCDE estos obstáculos se resumen en la ausencia de una estrategia para la evaluación de políticas que promueva un enfoque de gobierno completo, la limitada disponibilidad de recursos humanos para la evaluación de políticas, la percepción de los tomadores de decisiones (ministerios y otros) respecto de problemas con la calidad de la evidencia que entregan las evaluaciones, un bajo interés político al sistema y una baja demanda de evaluación de políticas.

Cabe recalcar nuevamente que esta Recomendación de la OCDE busca incrementar el uso de las evaluaciones de políticas públicas para la toma de decisiones informada, pues, el objetivo de un Sistema de Evaluación debería ser que la evidencia que dichas evaluaciones entregan sea utilizada para mejorar las intervenciones estatales, ya sea una política, un programa, una inversión, o una regulación. Para la OCDE "*...un Sistema de Evaluación es uno en que las evaluaciones son parte regular del ciclo de las políticas públicas y los*

2 "Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation" (OCDE 2022), Ver <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>

3 OCDE (2020) *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>

programas, y que es conducido de una manera rigurosa y sistemática, y cuyos resultados son usados por los tomadores de decisiones de políticas públicas y los jefes de los servicios públicos (managers), y cuyos resultados también están disponibles para la ciudadanía. Así, este sistema conduce a ajustes constantes a lo largo del ciclo de las políticas, con implicancia sobre la forma en que se organizan las instituciones públicas, los procesos, las capacidades y los actores.”

Este, sin embargo, no siempre ha sido el objetivo de los sistemas de evaluación cuando se observa la historia individual a nivel de países. De hecho, la construcción de los sistemas de evaluación ha sido un proceso paulatino en algunos con una larga tradición en evaluación de sus políticas, mientras que en otros se han implementado solo en años más recientes, pero, en general, con esquemas más completos aprovechando la experiencia ganada en otros países. En los países con una tradición histórica de prácticas de evaluación como Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, estas fueron inicialmente desarrolladas con un foco principal en mejorar el desempeño del gasto público y se relacionaban con la implementación de la práctica de la presupuestación basada en resultados. (OECD, 2017).⁴ Como se analizará más adelante, este también fue el origen del Sistema de Evaluación de Programas de la DIPRES en Chile. Por otra parte, en muchos países europeos, el desarrollo del Estado de Bienestar, en un contexto de lento crecimiento y escasez de recursos, particularmente en las décadas de 1970 y 1980, generó importantes demandas de evaluación de políticas. En otros países de este mismo continente, los organismos financieros internacionales fueron cruciales para expandir estos sistemas de evaluación al exigir el cumplimiento de ciertos estándares para el uso de los fondos que estos les otorgaban a los países. En países como México, la principal fuerza impulsora para el surgimiento de estos sistemas de evaluación habría sido la necesidad de tener una mejor comprensión del impacto de las políticas sectoriales. Por último, la creciente demanda ciudadana por una mayor apertura, transparencia y por tener mejores servicios han sido factores adicionales para el desarrollo de sistemas de evaluación de políticas en el pasado reciente en países sin una larga experiencia en esta materia (OECD 2018).⁵

Sin embargo, en los últimos cinco a seis años, muchos de estos países han llevado adelante reformas a sus sistemas de evaluación, reorientando sus esfuerzos a fomentar y asegurar una práctica de evaluación extendida y de calidad en sus organismos públicos.

4 OCDE (2017), Performance budgeting, in Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-40-en

5 OCDE (2018), Draft Policy Framework on Sound Public Governance, <http://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>

El objetivo es que los resultados sean usados para la toma de decisiones de los formuladores y los gestores de políticas y así mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Estados Unidos

Estados Unidos cuenta desde 2019 la ley “*Fundamentos para la formulación de políticas basadas en evidencia*”, que surgió del trabajo de una Comisión bipartidista del Congreso durante 2018 y que tiene por objetivo que las agencias federales adquieran, accedan y utilicen mejor evidencia para informar su toma de decisiones. Esta ley mandata que todas las agencias suministren evidencia de sus actividades, abran sus datos, pero a la vez protejan la información confidencial, y desarrollen habilidades y capacidades para hacer frente a estos mandatos. Así, la importancia de esta Ley es que eleva la evaluación de programas como una función clave de cada agencia pública, exigiendo a estas que construyan evidencia de manera estratégica, metódica y de manera coordinada.

Caben destacar dos elementos importantes que introduce esta nueva ley. Primero, prevé una implementación gradual y escalonada, considerando un periodo inicial de aprendizaje, preparación del personal y planificación a nivel de todas las agencias federales. Segundo, considera tres nuevos cargos en cada agencia gubernamental: un director de Datos, un Oficial de Evaluación y un Oficial de Estadística. Estos tres nuevos funcionarios serán los encargados de la primera fase de implementación de la política, posteriormente a ello conformaran un Órgano de Gobierno de Datos dentro de su respectiva agencia, que será el responsable de la gestión de datos como un activo estratégico para cumplir con la misión de la agencia gubernamental.

Canadá

El gobierno Canadá lanzó en julio de 2016 su Política sobre Resultados, que busca mejorar la efectividad de sus políticas a nivel de todo el gobierno, mediante la mejor comprensión de los resultados deseados y los recursos utilizados para lograrlos. Para ello, todos los departamentos gubernamentales deben tener una Unidad de Evaluación, cuyo marco de resultados esperados está definido por los respectivos ministerios sectoriales, los que a su vez deben ser aprobados por el Ministerio de Finanzas. Este ministerio es el responsable de la implementación de esta política. Además de aprobar estos marcos de resultados, puede requerir evaluaciones específicas a los departamentos, o bien que estos participen en evaluaciones dirigidas centralmente. Por último, el Ministerio de Finanzas tienen la responsabilidad de promover el uso de los resultados de la evaluación en la formulación de políticas y definir y actualizar la política de evaluación.

En este contexto, la Recomendación de la OCDE recoge la evaluación realizada por este organismo respecto del desarrollo de los sistemas de evaluación de los distintos países y cómo estos han venido siendo reformulados en los años más recientes. A partir de ello, se presenta un conjunto comprehensivo de medidas propuestas para fortalecer el uso de los resultados de las evaluaciones ex post para la toma de decisiones informadas por parte de las autoridades gubernamentales de sus países miembros. Esta se funda en tres pilares fundamentales y complementarios sobre los cuales debería construirse los sistemas de evaluación.

El primer pilar se refiere a la institucionalización de la práctica de evaluación desde una perspectiva gubernamental. En este pilar se engloban recomendaciones que conducen a que en todas las instituciones de gobierno se lleven a cabo evaluaciones de manera sistemática y a que sus resultados se utilicen en la toma de decisiones de política pública y presupuestarias. Adicionalmente, en este primer pilar también se consideran medidas que fomenten una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, mediante la promoción de la demanda por evaluaciones y la apropiación de las evaluaciones dentro y fuera del Ejecutivo.

El segundo pilar comprende un amplio set de recomendaciones que en su conjunto buscan mejorar la calidad de las evaluaciones, fundamental para que los resultados de estas sean lo suficientemente confiables y ser usados para mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Así, se abordan recomendaciones para realizar un mejor proceso de las evaluaciones ex post (planificación, diseño gestión) con el objetivo que estas respondan a las verdaderas necesidades de los principales usuarios y las partes interesadas en sus resultados, o *stakeholders* (ya sean otras autoridades del Ejecutivo, como también del Legislativo, la sociedad civil y en particular, los propios usuarios). En este sentido, las recomendaciones apuntan a que las evaluaciones sean oportunas en cuanto a los temas, los enfoques y los plazos, pero también a que sean proporcionadas, en cuanto a sus formatos y recursos involucrados, respecto de las necesidades y a los tipos de usos que le darán sus usuarios principales y los *stakeholders*.

Además, en este pilar se agrupan una serie de recomendaciones que apuntan a mejorar los estándares de calidad de las evaluaciones y a establecer mecanismos dentro de los procesos de evaluación que aseguren resultados sólidos y creíbles, dentro de las cuales se consideran mejoras en los procesos de recolección de datos, el establecimiento de criterios de calidad predefinidos, el escrutinio entre pares y otras.

Por último, también se agrupan una serie de recomendaciones que apuntan a desarrollar habilidades y capacidades dentro de las propias instituciones públicas, tanto para realizar sus propias evaluaciones como para poder encargarlas externamente. De manera muy especial, están orientadas para desarrollar capacidades institucionales tal que los resultados de las evaluaciones puedan ser efectivamente comprendidos y utilizados.

El tercer y último pilar comprende recomendaciones que apuntan a la realización de evaluaciones que verdaderamente impacten en la toma de decisiones en el ámbito de la política pública. Para ello se proponen, en primer término, mecanismos institucionales para integrar la evaluación en los procesos de toma de decisiones dentro del sector público, tanto a nivel de cada organización como a nivel de todo el gobierno. Además, se hace hincapié en la necesidad de establecer mecanismos institucionales que faciliten el acceso a las evaluaciones y que presenten los hallazgos de una manera adecuada para así mejorar la asimilación de los resultados de las evaluaciones, tanto de parte de los usuarios principales como de los *stakeholders*.

Considerando este marco comprensivo dado por la Recomendación de la OCDE, a continuación, se hará una descripción breve de los sistemas de evaluación de las intervenciones públicas que existen en Chile, tanto de políticas, programas, inversiones y regulaciones. Esto, para suscitar el interés de las autoridades y la ciudadanía en general por reformular aquellos aspectos que a todas luces parecen deficitarios en el sistema chileno frente a la Recomendación de la OCDE.

2 Sistemas de evaluación en Chile.

Referencias Generales

En la actualidad Chile cuenta con un Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas a nivel del Gobierno Central, a lo que se le suma el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), de larga data, que se encarga de la evaluación de las iniciativas de inversión que se financian con recursos públicos provenientes del Gobierno Central y que se encuentra radicado en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) desde 2011, específicamente en la División de Evaluación Social de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES).

Cada uno de estos sistemas operan de manera separada y tienen características y funciones propias, además de despliegue territorial y plataformas tecnológicas diferentes.

Si bien ambos sistemas debiesen ser abordados y analizados en una lógica muy similar, a continuación, se analizará específicamente al Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos, pues en el Decreto N°1510 de 2021 del Ministerio de Hacienda se agregan nuevas funciones a la anterior Comisión Nacional de Productividad, llamada

ahora Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, lo cual se hace expresamente en referencia al ámbito de la Evaluación de Programas Públicos.

El Sistema de Evaluación de Programas fue creado originalmente dentro del contexto de un sistema mayor que era el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, cuyo objetivo era proveer a la DIPRES de información de desempeño de los programas y las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario. Este sistema nació en los años 90´s inspirado en el concepto de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) utilizado por los países de la OCDE, siendo Chile uno de los países pioneros de la región en desarrollarlo.⁶ Para ello, se creó la División Evaluación y Control de Gestión en DIPRES, cuyo objetivo inicial fue implementar un sistema que generara información a partir del seguimiento sistemático de indicadores de gestión institucional y la realización de evaluaciones ex post de programas y servicios públicos, con el fin de integrar esta información como antecedente durante el proceso presupuestario. Complementariamente, esta División desarrolló además sistemas de medición de cumplimientos de metas institucionales, como el Programa de Mejoramiento Gubernamental (PMG) y el Mecanismo de Eficiencia Institucional (MEI), asociados a incentivos salariales en el sector público. Desde entonces, este sistema ha evolucionado y actualmente el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas e Instituciones Públicas depende del Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal en la DIPRES.

El sistema se conforma hoy de cinco líneas o instrumentos que se complementan entre sí, con el objeto explícito de apoyar el proceso presupuestario y con ello, realizar una mejor gestión de los recursos públicos, mejorar la calidad del gasto público y aportar mayor transparencia, según destaca la propia institución en su portal web. Los instrumentos principales del sistema son: (1) las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño de los servicios públicos; (2) el sistema de evaluación ex ante de programas; (3) el sistema de monitoreo de programas; (4) el sistema de evaluación ex post de programas e instituciones públicas; y (5) las revisiones de gasto institucional.

Sin perjuicio de la articulación con que actualmente operan los sistemas de Monitoreo de Programas de Evaluación Ex ante y de Evaluación Ex post, este capítulo se centrará en particular en el Sistema de Evaluación ex post de programas, pues esta es el objeto de la Recomendación levantada recientemente por la OCDE, que llama básicamente a los países miembros a utilizar extensivamente esta herramienta para tomar decisiones de política basada en información objetiva que surja de estas evaluaciones. Sin embargo,

⁶ El objetivo de un PBR es vincular la asignación y uso de los recursos públicos a los resultados de la gestión de las instituciones.

también se hará mención del Sistema de Evaluación Ex ante y al Sistema de Monitoreo de Programas por la relación complementaria entre ellos. ex post.

Sistema de Evaluación Ex Post de Programas

Breve descripción

El Sistema de Evaluación Ex Post de Programas en Chile se ha construido paulatinamente desde fines de la década de los 90´s y ha ido agregando con el tiempo líneas de evaluación con distintos alcances, focos, profundidad, metodologías y actores institucionales, entre otros aspectos. El sistema nació el año 1997 en DIPRES con las primeras evaluaciones ex post de programas gubernamentales (EPG), a las cuales se sumaron después las evaluaciones de impacto (EI, 2001), las evaluaciones del gasto institucional (EG, 2002) y recientemente, las evaluaciones enfocadas a ámbitos específicos de un programa (EFA, 2016) y las evaluaciones sectoriales que abarcan varios programas (ES, 2021).

Todos estos informes de evaluación ex post, que al año 2021 alcanzaban un total de 642 con un promedio de 23 informes al año en la última década, se encuentran publicados en el sitio web de la DIPRES.⁷ Cada una de estas evaluaciones contienen recomendaciones del panel de evaluadores externos de cada estudio, las cuales están orientadas a mejorar las debilidades e insuficiencias detectadas en el programa o institución evaluada. Estas recomendaciones son luego analizadas en conjunto entre la DIPRES y la institución respectiva encargada del programa. A partir de ello se determina en conjunto la forma y los plazos en que serán las insuficiencias detectadas, considerando las posibles restricciones legales y de recursos, todo lo cual se traduce en el establecimiento de compromisos institucionales que la DIPRES debe dar un seguimiento posterior.

El primer reglamento de este Sistema de Evaluaciones Ex Post de Programas data del año 2003,⁸ el cual estableció inicialmente dos líneas de evaluación, la Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y la Línea de Evaluaciones de Impacto (EI). Junto con ello, estableció además que las características relevantes del sistema serían: (1) las evaluaciones debían realizarse de manera externa por empresas consultoras, académicos y/o universidades; (2) debían enfocarse en evaluar los programas respecto de la eficacia a nivel de los productos del programa y en la eficiencia y economía en el uso de recursos; (3) existiría un Comité Interministerial encargado de facilitar y coordinar los

⁷ <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

⁸ Decreto 1177, Ministerio de Hacienda (2003), "Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas"

apoyos técnicos para el desarrollo de estas evaluaciones y difundir sus resultados; y (4) la DIPRES sería el organismo rector del Sistema.

Dicho reglamento fue actualizado recién el año 2021⁹ estableciendo las cinco líneas de evaluación que se fueron desarrollando en el tiempo y que se encontraban vigentes: evaluaciones de programas gubernamentales (EPG), evaluaciones de impacto (2001), evaluaciones del gasto institucional (EGI), evaluaciones focalizadas de ámbitos (EFA) y evaluaciones sectoriales (ES). Además de estas, el nuevo reglamento contempló la línea de Revisiones de Gasto Gubernamental (RG) que son una herramienta de control del presupuesto y de amplio uso en países de la OCDE.

Sumado a las líneas de evaluación, un nuevo aspecto que este reglamento incorporó es la modalidad de evaluaciones efectuadas directamente por profesionales de la DIPRES, la que se sumó a las tradicionales evaluaciones externas, pero que incorporó la validación de expertos externos. Además, el nuevo reglamento mantuvo el Comité Interministerial, pero cambió su composición incorporando un miembro del Ministerio de Economía en reemplazo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Junto con ello, el nuevo reglamento agregó a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad como un órgano consultivo y supervisor del Sistema.

Principales deficiencias del sistema de evaluación ex post de programas

Respecto del funcionamiento del Sistema de Evaluación Ex post de Programas en Chile, a continuación, se señalan brevemente algunas de las principales deficiencias más bien estructurales, que surgen al compararlo con el estándar que plantea la Recomendación de la OCDE. Esta Recomendación plantea una visión sistémica y de carácter universal a partir de las mejores prácticas internacionales, lo que permite poder hacer comparaciones y adaptaciones a las realidades de los sistemas de cada país. Hasta hoy, los estudios publicados han abordado la evaluación del Sistema en Chile desde perspectivas que hoy resultan parciales a la luz de la Recomendación de la OCDE, la que por cierto es posterior a dichos estudios. Así, en lo que sigue en este capítulo, el diagnóstico y las propuestas generales que se presentarán pretenden dar una nueva mirada, más fresca, moderna, pero a la vez desafiante.

⁹ Decreto 2068, Ministerio de Hacienda (2021) "Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas"

La primera y principal insuficiencia del Sistema, es su baja cobertura. El más reciente estudio de la OCDE (2020)¹⁰ estima una cobertura anual de las evaluaciones ex post que no supera el 5% del Presupuesto Público total.¹¹

El principal problema que acarrea la baja cobertura del Sistema, a la luz de lo que plantea la Recomendación de la OCDE, es que el eventual uso que se pueda hacer de la información proveniente de estas evaluaciones por parte de las autoridades encargadas de la formulación e implementación de estos programas se encuentra hoy muy limitado, imposibilitando la mejora de la efectividad de los programas. ex post

La principal razón de esta baja cobertura es que el sistema es excesivamente centralizado en la Dirección de Presupuestos desde sus inicios hasta el día de hoy. Este organismo es el que define los programas a evaluar (lo que a partir de ahora tendrá que hacerlo previa consulta a la CNEP), gestiona todo el proceso en cada uno de los estudios, establece los criterios metodológicos, financia los estudios, hace de contraparte de estos, etc.

Otra consecuencia de este centralismo del Sistema en la DIPRES es que las instituciones públicas que son evaluadas tienen una baja injerencia en la definición de los temas y programas a evaluar y en el desarrollo mismo de los estudios, por lo que las evaluaciones no son “apropiadas” por los principales interesados. Sin perjuicio de que uno de los canales para la realización de evaluaciones es, en ocasiones, la solicitud del propio ministerio y que mientras mejor sea la comunicación con el servicio y la vinculación entre instrumentos (ex ante, monitoreo y ex post), mayor será el involucramiento y comprensión del Servicio en el proceso, lo cierto es que, para los ministerios y servicios evaluados, estas evaluaciones siguen siendo mayoritariamente impuestas por DIPRES. En este sentido, los servicios públicos y ministerios solo tienen un rol muy secundario, los que principalmente se centran en facilitar la información administrativa requerida para las evaluaciones, participar en reuniones con la contraparte técnica en las etapas de inicio, entregas intermedias y final del estudio para realizar observaciones y acordar con DIPRES modificaciones a los programas a la luz de los resultados de las evaluaciones. Por otro

10 OECD (2020) “Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System”, OECD, Governance Directorate, Public Governance Committee

11 Cabe señalar que el Informe de la OCDE para Chile (2020) no hace una comparación directa de la proporción consignada para Chile con otros países, habida cuenta de la complejidad de dicha comparación, en el sentido de que los tipos de evaluación no siempre son equivalentes y que la inclusión o no de grandes programas de transferencias en el cálculo puede distorsionar los resultados. Sin perjuicio de lo anterior, la OCDE es clara en que Chile debe avanzar en cobertura, en particular en el sentido de evaluar efectividad de los programas gubernamentales, sin limitarse a la evaluación de eficiencia del gasto de los programas gubernamentales.

lado, la participación en estas evaluaciones de los *stakeholders* o partes interesadas es inexistente.

La segunda deficiencia importante del Sistema es que la gran mayoría de las evaluaciones ex post realizadas hasta el momento no entregan resultados respecto de la real efectividad de los programas, ni tampoco, en subsidio, respecto de la evaluación que pudiera hacer la población beneficiada por el programa. La mayor proporción de las evaluaciones ex post utilizan el enfoque metodológico del Marco Lógico, que evalúa la consistencia y coherencia entre el diagnóstico que dio origen al programa con el objetivo y el funcionamiento del diseño del programa, ya sea con un foco amplio sobre todo el funcionamiento del programa (como los EPG) o sobre algunos aspectos de este (como los EFA). Con todo, este enfoque evalúa el desempeño de la "función de producción" de un programa, con relación a algunos criterios de cumplimientos de diseño, implementación, eficiencia y resultados. Este último, sin embargo, no se refiere a la efectividad de programa, sino más bien, a los resultados en cuanto a metas de productos o servicios entregados por el programa.

Así, la mayor utilidad de estas evaluaciones es que permiten obtener una apreciación sobre el funcionamiento de los distintos componentes del programa, permitiendo a las autoridades establecer medidas para subsanar estas deficiencias de diseño, funcionamiento, eficiencia del gasto del programa o del nivel de la oferta alcanzado por este. Estas medidas quedan reflejadas en los compromisos institucionales que se establecen entre la DIPRES y el organismo público cuyo programa fue evaluado.

Más allá de las bondades o problemas que puedan existir con este tipo de evaluaciones ex post basadas en el Marco Lógico, estas no permiten evaluar la efectividad de un programa determinado en cuanto a subsanar el problema detectado en la población objetivo que dio origen a la creación del programa. En este sentido, los resultados de estas evaluaciones no entregan información a las autoridades respecto de la verdadera efectividad de estas intervenciones sobre la población que atiende dichos programas. Al respecto, las evaluaciones de impacto son una tipología de evaluaciones que sí apuntan a medir esta efectividad, pero desde comienzos del sistema a fines de la década de los 90´s solo alcanzan al 20% de las evaluaciones ex post realizadas. Entre las razones de esta baja proporción de evaluaciones de impacto está la dificultad metodológica y el elevado monto de recursos necesarios para levantar la información necesaria. En contraste, las evaluaciones como el EPG y los FEA que utilizan el enfoque de Marco Lógico solo requieren información de carácter administrativo proveniente de las propias instituciones públicas, lo cual de todas formas presenta una dificultad para los evaluadores por su escasez y calidad.

Sistema de evaluación ex ante de programas

Dentro del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas del Gobierno Central también existe la línea de Evaluaciones Ex Ante de Programas Nuevos o Reformulados.

Esta línea de evaluación se originó en DIPRES el año 2008 con la creación del Departamento de Asistencia Técnica (DAT) en la División de Control y Gestión. Este departamento diseñó e implementó un sistema comprehensivo (metodologías, plataforma tecnológica, instructivos, etc.) para la realización de la evaluación ex ante de todos los programas nuevos o aquellos que necesitaran ser reformulados de forma significativa y que fueran postulados por los servicios públicos a ser financiados anualmente por el Presupuesto Público.

Con la creación del, actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), el año 2012, esta labor pasó a ser compartida entre ambas instituciones. Se asignó por ley la evaluación ex ante de los programas sociales al MDSF, específicamente a la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) y la evaluación ex ante de los programas no sociales quedó a cargo de la DIPRES.

La metodología de las evaluaciones ex ante de nuevos programas y de programas reformulados, tanto sociales como no sociales, se basa en el Marco Lógico. En estas evaluaciones se revisan y evalúan aspectos relevantes relacionados con el diseño de un programa, tales como la contribución específica del programa a un objetivo mayor de política pública, la consistencia entre el diagnóstico del problema que da origen al programa y la intervención propuesta, la coherencia entre los bienes y/o servicios que el programa busca entregar y las actividades propuestas para generar y proveer dichos bienes o servicios, la consideración de indicadores de monitoreo y de evaluación del programa, entre otros.

En cuanto a los procesos, la institución formuladora del programa debe presentar, ya sea a MDSF o a DIPRES, la información requerida según un formulario estándar, cuyo formato está construido con base en la metodología del Marco Lógico. Estos antecedentes son ingresados por los formuladores del Banco de Proyectos Sociales y No Sociales (BIPS), que es una plataforma única que, solo recientemente, comparten DIPRES y MDSF.

A partir de estos antecedentes y luego de un proceso de iteración y asistencia técnica los formuladores, los profesionales de DIPRES o MDSF realizan la evaluación del diseño del programa, ya sea nuevo o reformulado, para lo cual consideran cinco dimensiones: diagnóstico del problema, población (focalización), objetivos y seguimiento; estrategia y

componentes y uso de recursos.¹² Esta evaluación lleva a una calificación que puede ser Recomendado Favorablemente (RF); Objetado Técnicamente (OT) o Falta Información (FI).

Esta calificación, junto con el reporte individual que recoge los principales aspectos del diseño del programa en cuestión quedan registrado en el BIPS, el cual sirve como un antecedente a considerar por la DIPRES en el proceso de formulación del Presupuesto Público, aunque ello no es vinculante. De hecho, en el periodo 2014 a 2017, de 105 programas nuevos que recibieron recursos del presupuesto Público, 31 habían recibido un OT en su evaluación ex ante.¹³

Los programas que deben ser reformulados de forma significativa y por ende, deben pasar por una evaluación ex ante, son determinados por DIPRES en conjunto como MDSF a partir de la evaluación ex post, que mayoritariamente son EPG, aunque también de los procesos de monitoreo anual.

El reglamento que regula tanto las evaluaciones ex ante de programas nuevos o reformulados como el monitoreo o seguimiento de los programas sociales en ejecución fue dictado recién el año 2021,^{14,15}. Este reglamento fija, en primer término, los criterios y procedimientos para determinar qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social. Determina además los criterios básicos sobre los que se deben basar las evaluaciones ex ante de los nuevos programas sociales y los reformulados y regula el contenido que deben tener los informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales.

Gracias a un esfuerzo significativo de colaboración durante los últimos años entre los equipos de MDSF y DIPRES, se han coordinado tanto los instrumentos metodológicos con que se abordan las evaluaciones ex ante como los procesos, lo cual ha quedado reflejado en todos los aspectos contenidos en el nuevo reglamento que regula las evaluaciones ex

12 La pauta para calificar estas dimensiones, y por ende para calificar la evaluación ex ante de un nuevo programa, fue presentada por primera vez el año 2021 por DIPRES, la que se aplica los programas no sociales, no obstante hacer mención que se aplican criterios similares en la evaluación ex ante de programas sociales por parte de MDSF. Ver https://www.dipres.gob.cl/598/articles-111377_doc_pdf.pdf

13 Darville. P, Guzmán. N, Rogers. R (2019) "Evaluación Ex Ante De Diseño De Programas Públicos y Su Contribución Al Proceso Presupuestario", DIPRES, enero 2019

14 Decreto N°5, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021) "Reglamento Que Fija Criterios Y Procedimientos Para La Determinación de los Programas que se Clasificarán Dentro Del Gasto Público Social y que Regula las Evaluaciones e Informes de Recomendación y de Seguimiento de Programas Sociales".

15 Esto no ocurrió antes básicamente por problemas y costos de coordinación entre DIPRES y MDSF.

ante y monitoreo de los programas sociales.¹⁶ Estos contenidos (de programas sociales) han sido coordinados y acordados entre el MDSF y DIPRES, con el objetivo que, aun no siendo vinculante para DIPRES, este reglamento pueda ser también en la práctica un instrumento normativo que regule la operación de los sistemas de evaluación ex ante y monitoreo que opera esta institución. De hecho, el mismo reglamento formaliza esta coordinación, estableciendo una mesa de trabajo permanente entre las dos instituciones en la cual *“se revisarán los ajustes necesarios a los procesos de evaluación ex ante y de seguimiento para velar por la coherencia metodológica y operativa”*.

La mayor coordinación existente entre estos dos organismos en los últimos años, y que ha dado sus frutos en el nuevo reglamento y en la unificación de la plataforma tecnológica que integra ahora los reportes tanto de las evaluaciones de los programas sociales como de los programas no sociales, busca ser reforzada en adelante a partir de la inclusión de DIPRES y MDSF como parte del Consejo de la CNEP, de acuerdo con el Decreto N°1510 de año 2021. Este organismo, según lo establece este mismo decreto, tendrá la función de formular recomendaciones respecto de los procesos de monitoreo y de evaluación ex ante de programas públicos y sus respectivos resultados, por lo que, al ser la DIPRES y MDSF parte de su Consejo, incentivará a mantener y ojalá incrementar, la coordinación entre ambos organismos.

Sistema de monitoreo de la oferta de programas

Por su parte, a partir de lo estipulado en la ley 20.530 que creó el MDSF, desde el año 2012 la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) realiza el monitoreo o seguimiento anual de la gestión e implementación de los programas sociales que están siendo ejecutados por los distintos servicios públicos, la llamada oferta pública de programas sociales. Por su parte, la DIPRES se encarga desde entonces del seguimiento anual de los programas no sociales que se están ejecutando, u oferta pública de programas no sociales.

El monitoreo de la oferta programática corresponde al seguimiento del desempeño e implementación anual de los programas ejecutados con recursos públicos a partir de la información reportada por los respectivos ministerios o servicios públicos. El objetivo principal de este monitoreo, de acuerdo con lo señalado por las propias autoridades es, por una parte, sistematizar y aportar información relevante y oportuna al proceso de formulación presupuestaria y, en segundo lugar, contribuir a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

16 Más detalle en “Avances del Sistema de Monitoreo y Evaluación y su contribución a la presupuestación”, DIPRES (2022) disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-260826_doc_.pdf

Este proceso de monitoreo o seguimiento de desempeño de los programas se centra en tres aspectos principales. Primero en la focalización del programa, donde se analizan los criterios que se están utilizando para la identificación y selección de la población a atender por el programa. Segundo, en la eficacia del programa, en cuanto al grado cumplimiento de los propósitos del programa y de sus resultados. Tercero, en la eficiencia del programa, la cual se centra en el análisis de indicadores de los gastos presupuestarios efectivos del programa.

A nivel agregado, el proceso de monitoreo entrega información relevante respecto de la complementariedad o superposición entre los distintos programas, con relación al tipo de oferta que estos entregan y con la población objetivo que atienden. Por ejemplo, en el informe de monitoreo 2021 destaca que *“se advierte en la oferta programática evidencia de una cierta fragmentación, lo que se refleja en múltiples programas que abordan poblaciones y/o problemas similares y en muchos casos se ejecutan con un bajo gasto efectivo, lo que también podría evidenciar algún grado de atomización”* lo que es una información relevante para poder diseñar e implementar una mejor articulación sistémica de la oferta pública de programas.

Este sistema ha ido sumando paulatinamente programas que son monitoreados anualmente, llegando el año 2021 a un total 699 programas vigentes en la Oferta Programática 2021, de los cuales 489 corresponden a programas sociales y 210 a no sociales. Esto requirió que muchos de los programas en funcionamiento que jamás habían pasado por una evaluación ex ante, ingresaran a un proceso especial de evaluación ex ante cuyo objetivo fue revisar, ordenar y “traducir” el diseño de los componentes de dichos programas de acuerdo con la metodología del Marco Lógico.

Como ya se mencionó, gracias al esfuerzo de colaboración de los equipos de DIPRES y MDSF, desde 2021 se unificaron los instrumentos metodológicos y los procesos con que se lleva a cabo el monitoreo anual de programas sociales y no sociales, integrándose todo ello en el BIPS¹⁷. Este esfuerzo permite hoy poder generar una mayor retroalimentación entre las líneas de evaluación de programas, de forma tal que los programas con deficiencias detectados en los procesos de monitoreo sean abordados por una revisión de diseño (ex ante) y a la vez tener indicios de aquellos cuyos resultados son susceptibles de evaluar ex post con mayor profundidad.

17 <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

3 Propuestas para una evolución del sistema de evaluación ex post de programas

Aclaraciones Previas

A la luz de la experiencia de los Sistemas de Evaluación de varios países, las ideas matrices de la Recomendación de la OCDE y la revisión general del Sistema de Evaluación de Programas en Chile, en esta sección se esbozarán un par de propuestas globales pero que se consideran centrales para promover una mejora sustantiva del Sistema. De estas propuestas, de carácter estructurante, se deben desprender una serie de otras propuestas necesarias de implementar de forma complementaria, ya sea paralela o sucesivamente, para darle consistencia y real potencialidad al Sistema en su versión mejorada. Sin embargo, la discusión de estas otras propuestas no será abordada en este capítulo, pues el objetivo central es llamar la atención sobre los cambios más sustantivos que requiere el Sistema como condición fundamental.

Antes de entrar en mayor detalle sobre estas ideas, es necesario esclarecer un punto que a menudo se confunde en Chile con relación al Sistema de Evaluación de Programas. En efecto, en el contexto de la Recomendación de la OCDE, referida a lo que en Chile se conoce como evaluación ex post, es necesario hacer una distinción entre el monitoreo de los procesos de evaluación ex ante y evaluación ex post de programas. Según con lo expresado por este organismo internacional, el monitoreo de programas públicos no es equivalente y no debe confundirse ni asimilarse a los procesos de evaluación de programas, pues tienen objetivos distintos y usan herramientas distintas.

El objetivo de la evaluación ex ante es revisar la coherencia y consistencia del diseño propuesto o formulado de un programa, en cuanto a su diagnóstico del problema, los objetivos del programa y la población a atender, los diferentes componentes del programa, los indicadores que permitirán dar seguimiento efectivo al desempeño del programa, etc. El monitoreo de programas, por su parte, tiene el objetivo de contrastar el desempeño de un programa durante su etapa de ejecución respecto de lo que fue planificado en su formulación, de manera de detectar desviaciones que se puedan corregir. Al existir una vinculación directa entre la evaluación ex ante y el monitoreo de programas, los enfoques metodológicos aplicados en uno y otro deben ser similares, si bien más simplificados en el caso del monitoreo, que en el caso de Chile es la metodología del Marco Lógico que se centra en la “función de producción” del programa.

Sin embargo, en el caso de la evaluación ex post, su objetivo principal debiese ser el generar información oportuna, veraz y de calidad respecto de la efectividad del programa, es decir, si es que logra los efectos buscados sobre la población que atiende el programa (en otras palabras, sobre su “demanda”). Esto, para que dicha información sea utilizada,

tanto por los formuladores de nuevos programas, como también por los gestores de los programas públicos en ejecución. En este último caso, el objetivo de la evaluación ex post es que sus resultados puedan alimentar decisiones que lleven a los ajustes necesarios para mejorar la efectividad del programa sobre la población que atiende, si es que la continuación de su ejecución sigue estando justificada, ya sea porque se encuentra en una ley permanente o bien por la persistencia del problema que dio origen a ese programa. Para que este círculo virtuoso ocurra, es imprescindible que, a partir de una adecuada difusión de los resultados de las evaluaciones ex post, tanto el Congreso como la sociedad civil en general, ejerzan un rol más activo y fiscalizador sobre las actuaciones de las instituciones gubernamentales.

En este contexto, no cabe dudas que los avances que se han visto en los últimos años respecto de la mayor coordinación de criterios y metodologías entre MDSF y DIPRES y la integración de procesos en una única plataforma tecnológica, entre otros, es muy positivo. De acuerdo con lo señalado por DIPRES, los hallazgos significativos del monitoreo pueden dar pie a evaluaciones ex post, las que a su vez pueden tener, como resultado, que un programa deba ser rediseñado y pase por una evaluación ex ante, lo que a su vez facilita el monitoreo. Sin embargo, los beneficios que de esto esperan las autoridades son aún acotados, pues están basados en una visión incompleta, basada fundamentalmente en evaluar la “función de producción” de los programas y no su real efecto en la población que atiende. Además, se corre el riesgo de confundir los objetivos de cada instrumento e incluso generar expectativas desmedidas tanto en los servicios como en la sociedad civil. Si bien entre monitoreo y evaluación ex ante existe una relación metodológica más directa, esto no siempre es claro respecto de las evaluaciones ex post por lo que la comunicación de resultados y consecuencias del proceso puede ser confusa.

Habiendo dicho esto, a continuación, se esbozan algunas ideas matrices sobre las cuales se estima que el Sistema de Evaluación Ex post de Programas en Chile debería evolucionar, para que tenga un impacto más contundente, directo y sistemático sobre las acciones de los que formulan y gestionan las políticas públicas.

Descentralización y cambio de prioridades de objetivos

El primero de los cambios estructurales que se recomienda para el Sistema de Evaluación Ex post de Programas Públicos es promover su descentralización desde la DIPRES hacia los ministerios y servicios para así aumentar su cobertura de manera sustantiva. Chile es

un país fundamentalmente centralista, por lo que su transición hacia una mayor descentralización constituye una forma de mejorar la productividad.¹⁸

El centralismo del Sistema de Evaluación Ex post de Programas en la DIPRES se explica porque existe una clara preminencia de mejorar la eficiencia de las asignaciones presupuestarias por sobre el objetivo de lograr mayor efectividad de los programas sobre la población. En efecto, el ente rector encargado de velar por la eficiencia en la asignación de los recursos fiscales es por ley la Dirección de Presupuestos, por lo que un sistema de evaluación cuyo objetivo preponderante sea que *"los resultados de las evaluaciones son utilizados para apoyar las decisiones presupuestarias"*¹⁹ difícilmente puede no estar centralizado en este organismo.

Por eso, se hace necesario hacer un cambio de orden de prioridades en estos objetivos y alinearlos a lo que la Recomendación de la OCDE plantea, poniendo el objetivo de efectividad de los programas por sobre el objetivo de eficiencia. De esto se desprende la obvia necesidad de descentralización del Sistema de Evaluación Ex post hacia quienes deban usar los resultados de los estudios de evaluación para mejorar la efectividad de los programas y, por lo tanto, requieren estar mucho más involucrados de su desarrollo.

Por lo demás, este cambio de orden de prioridades no debiera afectar el uso que se hace hoy de los resultados de las evaluaciones ex post. Tal como la propia DIPRES señala, si bien los resultados de estos estudios de evaluación se utilizan para tomar decisiones de asignaciones presupuestarias, *"no implica necesariamente, que el desempeño de un programa determine los recursos"*, ya sea porque las autoridades determinan que el programa sigue siendo necesario y requiere los mismos recursos e incluso más.²⁰ De hecho, las principales críticas que se le han hecho históricamente al sistema son la ausencia de vínculo entre los resultados de la evaluación ex post y la asignación de presupuestaria que habría permitido que históricamente se observaran programas que, aun siendo bien

18 La mayoría de los estudios sobre descentralización y crecimiento se basan en el supuesto de que la transferencia de poderes y recursos a los niveles inferiores de gobierno afecta al crecimiento a través del efecto que tiene sobre la asignación de recursos. Es decir, mayor autonomía conlleva mayor eficiencia asignativa, mayor satisfacción por parte de la población y en última instancia, mayor crecimiento. Sin embargo, los resultados de los estudios empíricos no son concluyentes. Por ejemplo, un trabajo que examina la experiencia de 23 países de la OCDE durante un período de tiempo comprendido entre 1992 y 2009 presenta resultados que muestran una asociación negativa y significativa entre la descentralización fiscal y la eficiencia, mientras que la asociación entre la descentralización política y la eficiencia es positiva. Martínez, Y. U. (2016). "Eficiencia y Descentralización: Evidencia para países de la OCDE", Universidad de Navarra.

19 "Resultados de Evaluaciones 2022", DIPRES, Sept. 2022. Ver https://www.dipres.gob.cl/598/articles-285498_doc_.pdf.pdf

20 "Avances del Sistema de Monitoreo y Evaluación y su contribución a la presupuestación", DIPRES (2022) disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-260826_doc_.pdf.pdf

evaluados, pudieran tener tanto un incremento como una disminución de recursos asignados para el año siguiente. Lo mismo es cierto para un programa de desempeño insuficiente, no habiendo un mecanismo formal que vincule las evaluaciones ex post con la asignación de presupuesto (OCDE 2020). Ahora bien, la falta de este mecanismo es también una realidad en la mayoría de los países de la OCDE, lo que sería el problema más importante que impide que las evaluaciones tengan impacto en el proceso presupuestario de acuerdo con una encuesta realizada en 2018 entre los países de la OCDE.

Si bien no es razonable esperar que las evaluaciones ex post cumplan con objetivos que escapen a sus posibilidades, es deseable fortalecer vínculos formales entre los resultados de las evaluaciones ex post y la asignación de recursos presupuestarios. Debe, por lo tanto, potenciarse su uso para alcanzar objetivos relevantes para los cuales sí pueden ser empleados, como mejorar la efectividad de los programas públicos. De acuerdo con la recomendación de la OCDE, ello es posible de lograr solo si esta práctica se extiende a nivel de todo el estamento gubernamental, como una práctica descentralizada, sistémica, coordinada y continua de todos los servicios del Ejecutivo, para que los resultados de estas evaluaciones sean utilizados como información relevante que alimente las decisiones de los formuladores de programas y de quienes gestionan su implementación.

Lo anteriormente dicho no significa en ningún caso que los programas gubernamentales no deban ser sometidos a evaluaciones de eficiencia del gasto que realizan, sino que significa que dichas evaluaciones son de un carácter distinto, aunque complementario, al análisis que se deberían realizar en las evaluaciones ex post. Herramientas más útiles y potentes al respecto son, por ejemplo, las Revisiones de Gasto Gubernamental (*Spending Reviews*), las cuales vienen siendo implementadas por la Dipres desde el año 2020.

Para que dicha descentralización del sistema ocurra y sea exitosa, es decir que logre el objetivo de “Hacer Más y Mejor, Gastando Menos”, es decir, de efectividad y eficiencia (en ese orden), se requiere construir todo un marco de política que sustente el funcionamiento de un nuevo Ecosistema Público de Evaluación, el que, por su amplitud y alcance, debe ser apoyado y mandatado desde las autoridades principales del Ejecutivo hacia todos los ministerios y servicios. Sin embargo, para ello se necesita primero generar un consenso político sobre la necesidad de establecer esta nueva Política Pública de Evaluación, pues, de acuerdo con la experiencia internacional, esta requiere de una implementación paulatina y escalonada que va más allá de un periodo presidencial.

Mejorar la calidad y el acceso a la información

Como se observó en la descripción del Sistema, ha existido un sesgo hacia favorecer las evaluaciones ex post como los EPG, que utilizan la metodología del Marco Lógico. Aquí se argumentará que dicho sesgo descansa fundamentalmente en dos aspectos: la falta

de información de calidad para hacer las evaluaciones y el excesivo foco en los objetivos de eficiencia presupuestaria. Ya habiendo comentado este último, a continuación, se analizará una debilidad central de las evaluaciones ex post, que es, la dificultad de acceso a información relevante y de calidad, que permita llevar adelante evaluaciones que midan el impacto y por la tanto la efectividad de los programas.

En el futuro no muy lejano las dificultades de acceso a la información para realizar los estudios deberían aminorarse significativamente, en la medida que las distintas instituciones públicas vayan incorporando su información administrativa a plataformas tecnológicas integradas entre sí, de acuerdo con el objetivo planteado por la Ley N°21.180 de Transformación Digital del Estado. Esta Ley mandata la adaptación paulatina y ordenada de todos los procesos administrativos de los entes públicos hacia su gestión institucional mediante plataformas digitales integradas, proceso que debiera culminar hacia el año 2027. Esto facilitara el acceso a los datos tanto al interior del Estado como también hacia los ciudadanos.

Al respecto, el Ejecutivo se encuentra actualmente impulsando, articulando y coordinando distintas iniciativas para apoyar y facilitar esta transformación digital a través de la unidad de Gobierno Digital, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, procurando avanzar hacia que la información del Estado pueda ser accesible de una forma amigable y adecuada a las necesidades de los distintos usuarios. Una de las figuras importantes que se espera establecer, es la creación de una gobernanza de datos, instalando una unidad especializada en la materia, formando el cargo de director/a de Datos en cada Ministerio. Esta es una figura que también ha sido adoptada en otros países de la OCDE que se encuentran en procesos similares de transformación hacia una gestión digital de su información administrativa y de sus procesos.

Aprovechando este contexto de cambio y adaptación y, considerando las necesidades de información que se requiere para implementar un Sistema de Evaluación ex post descentralizado y con mayor efectividad, debiera requerirse que junto esta nueva figura de director/a de Datos en cada ministerio, se contemple además un Encargado/a de Estadística, tal como se ha hecho en otros países (por ejemplo, Estados Unidos). Este debería tener por función el dictar los lineamientos y gestionar los procesos que permitan utilizar los datos administrativos actuales o generar nuevos datos, para que en cada ministerio se puedan realizar estudios de evaluación de sus programas de forma sistemática. Este Encargado/a debería además tener la función de planificar los requerimientos de capacitación continua al respecto en su institución, necesaria ya sea para elaborar los estudios de evaluación, ser contraparte técnica si estos estudios son contratados externamente y poder entender y utilizar la información de los resultados de estos estudios como base para la toma de decisiones. Estos Encargados/as por ministerios debiesen, a

su vez, estar obligados a interactuar permanentemente entre ellos, de forma de compartir información relevante y aprender de las buenas prácticas. Por último, ellos debiesen tener un rol ejecutivo para resolver en cada ministerio las solicitudes de datos administrativos con fines no estadísticos que pudiese requerir el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) bajo una nueva modalidad institucionalidad estadística para el Estado.²¹

Adecuar la institucionalidad

Por último, para lograr la descentralización exitosa del Sistema de Evaluación Ex post, se requerirá hacer un cambio de enfoque y de forma. Esto contempla las prioridades que emanen a partir de las principales autoridades de gobierno, la visión estratégica del Sistema, el marco de política que rija los procesos, las metodologías a implementar en los estudios, los procesos, los recursos humanos, financieros y tecnológicos que se requiera para incorporar los resultados de las evaluaciones en el quehacer de los organismos públicos, entre muchos otros aspectos, los que deberán ser parte de un marco de política robusto que exigirá un cambio en la institucionalidad del Sistema.

Esto debería ser entendido como un Ecosistema de Evaluación, que requerirá de un ente rector cuya función principal sería la creación del Marco de la Política de Evaluación, la coordinación del funcionamiento de este Ecosistema, la mantención de su enfoque estratégico y el resguardo de la ecuanimidad de las evaluaciones. Para ello, parte de sus funciones deberían ser elaborar y dictar lineamientos generales de los estudios y los usos de resultados, la definición de las metodologías a utilizar, si bien estas podrían luego adaptarse a las necesidades específicas por parte de los propios servicios, definir estándares técnicos de los evaluadores y de calidad de los estudios e información a utilizar, establecer estándares para la realización de procesos de participación de *stakeholders*, ya sea en la definición de los estudios a realizar como en el desarrollo de los mismos, elaboración de estándares de presentación y acceso a resultados de los estudios, entre otros.

Sin duda estas son nuevas funciones que debieran estar dentro del propio Ejecutivo. Podrían recaer en la propia DIPRES por su centralidad al interior del Gobierno y por la experiencia acumulada que ya tiene este organismo en esta materia, al menos en el mediano plazo. En el largo plazo, es posible pensar en la conveniencia de reunir en una sola institución tanto al actual Departamento de Transparencia y Evaluación Social de la DIPRES como la Subsecretaría de Evaluación Social del MDSF, para que sea esta nueva institución dentro del propio Ejecutivo quien asuma estas funciones, entre otras. Así, quedarían bajo un mismo estamento institucional central las funciones del Sistema de

21 Ver Informe Anual CNP 2019, capítulo 2.

Evaluación Ex ante y Ex post y el Monitoreo de Programas, sin necesidad de hacer diferencia entre programas sociales y no sociales, a lo cual se sumaría el Sistema Nacional de Inversiones. Esto permitiría disminuir los costos de coordinación que actualmente existen entre DIPRES y MDSF, que si bien han disminuido sustancialmente no hay un marco institucional sólido que asegure que esto siga ocurriendo. Adicionalmente, permitiría generar sinergias positivas entre las evaluaciones de programas y las evaluaciones de proyectos públicos. Sin embargo, este es un tema largo y detallado de analizar y que, por cierto, escapa al alcance de este capítulo, pero que de todas formas resulta tentador de plantear, aunque sea como una idea inicial, aunque no nueva.

4 Reflexiones finales

A diferencia de los mercados privados competitivos, donde la oferta de un nuevo producto o servicio determinado enfrenta directamente la valoración o efecto que tiene ese producto en su demanda potencial, en el caso de la oferta de programas públicos, los servicios o ministerios que los “producen” no enfrentan señales de precios ni mecanismos de mercado que les indiquen que tan adecuado es su producto o servicio a la demanda, para así ajustar o adecuar su oferta. Por ello, y entendiendo que un programa público se adecua a su demanda potencial en la medida que resuelva efectivamente el problema que busca atender en esa demanda, las evaluaciones ex post tienen el potencial de poder generar esta información, y que esta sea efectivamente usada para la toma de decisiones de los “oferentes” de programas públicos.

Una cuestión central que se ha visto en los últimos años es que los cambios estructurales deben ser llevados a cabo con gradualidad, pues permite disminuir potencialmente los costos de errores por implementar cambios que parte desde una planificación que luego debe ser probada en la práctica.

La probabilidad de que existan desajustes entre lo que planifican los *policy makers* para una determinada intervención pública y lo que en la práctica ocurre cuando se implementan es bastante alta, por lo que es necesario actuar con cautela. En los procesos, cualquiera que sea, tanto en el sector público como en el privado, ya sea en contextos económico, sociales, culturales, etc., estos procesos siempre están afectados al contexto idiosincrático de las instituciones y de las personas involucradas, que harán que esto pueda implementarse con mayor o menor éxito. En este sentido, resulta más eficaz y eficiente diseñar pruebas más acotadas, para que los costos (de probar un nuevo sistema que pudiera estar deficientemente diseñado), tanto monetarios como aquellos sobre las personas, sean menores y acotados. Esto aplica también para nuevos programas, donde se podrían realizar ajustes antes de escalarlos.

Es importante tener en cuenta que, para la implementación de políticas públicas, no solo importa el contexto, sino que también el comportamiento de las personas, tanto los beneficiarios como quienes implementan las políticas, y estos comportamientos no son tan predecibles por el *policy maker*. El análisis de estos contextos, su previsión y sus metodologías para realizar pruebas y ajustes son parte del campo de los métodos de *Behavior Insights*. El uso de métodos de *Behavior Insights* implica cambiar el paradigma como la administración pública trabaja. Se trata de empezar con pequeñas y acotadas iniciativas a un nivel más micro y luego escalar estas experiencias. En los últimos años, este enfoque comenzó a ser creciente y estratégicamente usado en muchos gobiernos de países de la OCDE, donde se han instalado equipos a nivel central a cargo de generar información, estrategias y apoyo al resto de las instituciones públicas.

Chile no puede quedar atrás en esto. Al respecto, DIPRES ha financiado un par de evaluaciones de impacto que van en la línea con esto, pero que aún carece del enfoque estratégico y amplio que requiere. Este enfoque permitiría mejorar sustantivamente la transición desde la formulación de programas hacia su implementación, en el sentido de hacerla más efectiva y menos costosa, lo que también aplica en el caso que haya que emplear ajustes importantes a programas que se encuentren en ejecución.

Un sistema de evaluación ex post con mayor cobertura, calidad y potencia tiene mayor probabilidad que sus resultados sean usados por quienes los formulan y los implementan, si detrás de ellos existe un enfoque estratégico basado *Behavior Insights* que considere el contexto de las instituciones y las personas y las necesidades de acompañamiento y apoyo y colaboración que se requiera para ello.

5 Bibliografía

CNP (2019) "Informe Anual de Productividad 2019", Comisión Nacional de Productividad.

Darville, P., Guzmán, N., Rogers, R. (2019) "Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos y su Contribución al Proceso Presupuestario," Dirección de Presupuestos.

Diaz, R., Gaete, G., Razmilic, S., Rogers, R. (2022) "Avances del Sistema de Monitoreo y Evaluación y su contribución a la Presupuestación", Dirección de Presupuestos.

DIPRES (2021), "Antecedentes de la Evaluación Ex ante", Dirección de Presupuestos

DIPRES (2022) "Resultados de Evaluaciones 2022", Dirección de Presupuestos, Sept. 2022.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021) Decreto N°5 "Reglamento Que Fija Criterios Y Procedimientos Para La Determinación de los Programas que se Clasificarán Dentro Del Gasto Público Social y que Regula las Evaluaciones e Informes de Recomendación y de Seguimiento de Programas Sociales".

Ministerio de Hacienda (2003), Decreto 1177, "Reglamento para el Funcionamiento del Sistema De Evaluación de Programas".

Ministerio de Hacienda (2021), Decreto 2068, "Reglamento para el Funcionamiento del Sistema De Evaluación de Programas e Instituciones Públicas"

OECD (2017) "Performance budgeting", in Government at a Glance 2017, OECD Publishing.

OECD (2019) "Draft Policy Framework on Sound Public Governance", Governance Directorate, Public Governance Committee, OECD.

OECD (2020) "Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System", Governance Directorate, Public Governance Committee, OECD

OECD (2020) "Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences", Public Governance Reviews, OECD Publishing

OECD, (2022) "Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation", OECD/LEGAL/0478 ...

