

Febrero 2022

AVANCES DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PRESUPUESTACIÓN



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

TÍTULO DEL DOCUMENTO:
**AVANCES DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN Y SU
CONTRIBUCIÓN A LA PRESUPUESTACIÓN**

AUTORES:

Rodrigo Díaz M.
Jefe Subdepartamento de Evaluación de Programas

Gonzalo Gaete R.
Jefe Subdepartamento de Revisión del Gasto y
Transparencia Fiscal

Slaven Razmilic B.
Jefe Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal

Roy Rogers F.
Jefe Subdepartamento de Seguimiento de la Oferta
Programática

EDITOR:

Pablo Guarda: Asesor de Comunicaciones de la Dirección
de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de
Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad
Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño Gráfico y Diagramación: M. Martínez V.
Fecha de publicación: Febrero 2022

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y
no necesariamente son compartidas por la Dirección de
Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda. Los errores u
omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



CONTENIDO

1. MONITOREO, EVALUACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN	5
2. INICIOS DEL SISTEMA	7
3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA	8
3.1. Marco legal e institucional	8
3.2. Objetivos y alcance	9
3.3. Logros y Desempeño	10
4. ESQUEMA VIGENTE	18
4.1. Vínculo al ciclo presupuestario	18
4.2. Ajustes reglamentarios	20
5. DESAFÍOS PARA CONTRIBUIR A MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO Y LA TRANSPARENCIA FISCAL	25



1. MONITOREO, EVALUACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

La administración del Estado, y en particular la de sus finanzas públicas, ha enfrentado y aún enfrenta momentos complejos. La pandemia y sus efectos sanitarios, sociales y económicos, han puesto a prueba la capacidad de los gobiernos para abordar nuevos desafíos, tales como el fortalecimiento y ampliación de los servicios de salud, el desarrollo de nuevos instrumentos para apoyar a los sectores afectados por la crisis, el apoyo a los emprendedores y desempleados, así como la reactivación económica. Todo ello, adicional a mantener la provisión de los múltiples bienes y servicios públicos tradicionales. Lo anterior ha requerido apelar a diferentes fuentes de financiamiento, para lo cual ha sido necesario reducir o reasignar gasto, buscando espacio fiscal para las nuevas urgencias.

En este escenario es común que la autoridad presupuestaria central aplique reducciones en los distintos ítems de gasto de soporte, sean estas transversales y parejas o, idealmente, más profundas en aquellos servicios con mayores desviaciones¹. Junto con lo anterior, los ajustes en general debieran concentrarse en programas menos prioritarios y/o relativamente menos efectivos; pero ello nos enfrenta a la necesidad de poder discriminar cuáles son dichos programas. En otras palabras, a contar con un modelo y una gobernanza que nos permita disponer de evidencia objetiva respecto de su diseño, complementariedad/duplicidad, desempeño o nivel de actividad anual, y sus resultados.

El Gobierno Central chileno cuenta hace décadas con un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) que, si bien es cierto que aún enfrenta desafíos, ha contribuido a enfrentar la complejidad de los últimos procesos presupuestarios. Ello a través de generar incentivos a los servicios públicos para formular presupuestos de manera responsable y priorizada, como también proveer información oportuna y desagregada para fundamentar las decisiones de asignación de recursos a la oferta programática.

De esta manera, en un escenario fiscal mundial marcado por similar contexto, los sistemas de M&E, profusamente en operación en el mundo desarrollado, han debido enfrentar similares exigencias. En efecto, al revisar la evidencia internacional según datos de la encuesta OCDE sobre prácticas presupuestarias, advertimos que para contribuir a mejorar la calidad del gasto la mayoría de su miembros (23 en dicha encuesta de 33 que respondieron) contaban en 2018 con algún procedimiento diseñado para mejorar la calidad del gasto bajo la modalidad de "presupuesto basado en desempeño o resultados"², mientras que en 2020, 31 de 37 países habían adoptado prácticas de revisión de gasto³. Dichos países aplican variados instrumentos para ello, dentro de los cuales destacan los indicadores de desempeño y las metas, las evaluaciones (ex ante, ex dure y ex post) y las revisiones de gasto.

Los arreglos institucionales para gobernar estos modelos de M&E, son también variados dependiendo de sus contextos político-administrativos, por lo que pueden estar vinculados al Centro de Gobierno (Presidencia/Primer Ministro), a los Ministerios de Hacienda o Economía, a las Oficinas de Presupuestos, a los Ministerios Sectoriales, la Auditoría Central y/o al Poder Legislativo.

Destaca en esta revisión que también la mayoría cuenta con algún ejercicio de planificación que les permite disponer de una hoja de ruta con objetivos nacionales asociables a planes y políticas o programas públicos, así como eventualmente a metas. Todo lo cual facilita, más o menos formalmente, la definición de prioridades presupuestarias y, como contraparte, determina el foco de los sistemas de M&E para retroalimentar las decisiones con evidencia de diseño y desempeño.

No obstante, los significativos esfuerzos de dichos países, algunos de ellos con altos niveles de desarrollo y con aparatos públicos avanzados, estos aún enfrentan una recurrente y común debilidad de los sistemas de M&E, cual es la baja influencia lograda en la toma de decisiones presupuestarias a nivel de la Autoridad Presupuestaria Central. En cambio, en general se registra mayor influencia en las decisiones presupuestarias y de política de los

1 Para más detalle ver Revisión del Gasto Público en Chile: Bienes y Servicios de Consumo de Soporte del Sector Público (Dipres 2021) disponible en <https://bit.ly/3KNVBfg>

2 OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

3 OCDE (2021) Spending Reviews: Towards Best Practices, disponible en <https://bit.ly/3Hdh27>

propios Ministerios Sectoriales y servicios públicos formuladores.

Esta aparente ineficacia de los sistemas de M&E, responden a la lógica tensión entre decisiones técnicas y su proyección a dominios más políticos, propios de la administración del Estado y su vínculo con otros poderes públicos. De esta manera, al profundizar en las razones de la baja o media influencia en las definiciones de gasto de la información evaluativa, se esgrimen razones tales como la baja cobertura de las evaluaciones, el bajo compromiso de las autoridades políticas, y la falta de procedimientos formales que vinculen la evidencia evaluativa con el ciclo presupuestario.

En este artículo revisaremos los ajustes implementados en Chile durante el último período, a fin de corregir los factores recién señalados y avanzar hacia un esquema de presupuestación con mayor preponderancia de los antecedentes recogidos o producidos durante los procesos de M&E. Para esto es pertinente comenzar con una breve descripción de los inicios del sistema utilizado (Sección 2), para luego detallar su evolución a 2021 (Sección 3) y a continuación presentar el esquema del sistema actualmente vigente junto a su expresión reglamentaria (Sección 4). Finalmente, en la Sección 5 se concluye con una reflexión respecto de los principales desafíos del sistema hacia adelante.

2. INICIOS DEL SISTEMA

La gestión pública en Chile ha sido influenciada por distintas oleadas modernizadoras tras la crisis de los años 80, la cual puso en jaque el tradicional modelo burocrático bajo el cual se organizaba el Estado. Si bien este arreglo organizacional había permitido abordar de mejor forma la gestión de los asuntos públicos respecto de las anteriores formas patrimoniales y tradicionales de administración del poder, situaciones tales como: a) sus bajos resultados para conducir y sustentar un estado de bienestar; b) la crisis económica financiera que generó significativos déficits fiscales y de balanzas de pago; y c) la lectura crítica sobre los efectos de un Estado sobredimensionado en tamaño y ámbitos de acción; determinaron la necesidad de prospectar nuevos paradigmas para organizar la estructura y la gestión pública.

En este marco surge la "Nueva Gestión Pública" (NGP) como paradigma post burocrático⁴. Uno de los ejes centrales de este nuevo modelo, fue el cambio de foco en la gestión de las instituciones públicas, priorizando la eficacia en la provisión de los bienes y servicios a los clientes o beneficiarios por sobre la eficiencia interna, para lo cual fue necesario avanzar en la identificación y medición de los resultados de dicha gestión en la población beneficiaria de las políticas y programas públicos. Esto es, fuera del dominio de los procesos organizacionales internos.

El modelo de la NGP desarrollado en el mundo anglosajón, llamado también "modelo gerencialista" por nutrirse de conceptos y técnicas propias de la gerencia privada, fue el marco teórico adoptado para promover significativas reformas al Estado entre los años 80 y 90 en América Latina, ejerciendo los organismos internacionales de financiamiento y cooperación un papel clave en su difusión.

Nuestro país, y su administración pública en particular, no exenta del diagnóstico compartido con otras naciones de la región, adoptó múltiples instrumentos inspirados en la NGP. Destacaron, entre estos, la planificación estratégica; la definición de indicadores cuantificables de desempeño; el uso de incentivos remuneracionales; la contractualización entre agentes y la externalización de funciones tradicionalmente ejecutadas por el Estado.

Inspirada en dichas ideas, en los años noventa la Dirección de Presupuestos (Dipres) se suma al proceso modernizador, adscribiéndose al concepto de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) utilizado por los países de la OCDE. Para ello crea una estructura específica: la División de Control de Gestión (actualmente Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal), instancia que aborda la tarea de implementar el PBR a través de la generación e integración de información de desempeño al ciclo presupuestario.

La opción seguida para llevar adelante el PBR, fue operar bajo la lógica de un "presupuesto informado", esto es, un proceso presupuestario en el que se establece una relación estrecha pero no vinculante entre el desempeño y la asignación de recursos⁵. De esta manera, la información de desempeño que entregan los servicios públicos es un insumo importante para la elaboración del presupuesto, junto con la información financiera, las prioridades de política pública y otras categorías de información.

Para estos efectos, la Dipres desarrolló gradualmente un sistema que abarca todo el Gobierno Central, cuyo objetivo es generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto. Dicho sistema, está conformado por diversos instrumentos desarrollados desde el año 1993 en adelante, asociados a la formulación, monitoreo y evaluación de programas y a la definición de objetivos, productos e indicadores de desempeño por parte de los servicios públicos.

4 Modelo de gestión o administración del Estado desarrollado al amparo de los Gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en la década de los 80's.

5 Ver Arenas y Berner (2010) para más detalle <https://bit.ly/3KPNXRG>

3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA A 2021

3.1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Ley de Administración Financiera del Estado asigna a la Dipres la función de "orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria" y evaluar los programas y el cumplimiento de los fines y metas programadas por los servicios públicos⁶.

Por otra parte, el Decreto con Fuerza de Ley N°106, que fija las disposiciones por las que se rige la Dipres, establece que, entre otras funciones, a esta entidad le corresponde el requerimiento, sistematización, procesamiento de información, y evaluación de programas gubernamentales de las instituciones públicas, dentro del proceso de formulación presupuestaria, con el propósito de "promover la mejor utilización de los recursos del Estado"⁷.

La Dipres, dentro del marco jurídico que la rige, define su misión como un "Organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión"⁸.

En el contexto de su misión, la Dipres define un conjunto de objetivos estratégicos, entre los cuales destaca la promoción de la "eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de la integración de los instrumentos de control de gestión pública con el presupuesto"⁹.

Por su parte, la Ley N°20.530 en su artículo 3 letra c) establece que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) debe evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. Asimismo, la letra d) en dicho artículo señala que la mencionada cartera debe, a través de su Subsecretaría de Evaluación Social (SES), "colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización".

Así también, dicha ley instruye que, a través de reglamentos emitido por el MDSyF, y suscritos además por el Ministerio de Hacienda, se normarán acciones asociadas a la evaluación ex ante y de seguimiento de programas sociales, entre las cuales destacan: a) fijar los criterios y procedimientos para determinar qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social; b) regular la evaluación de diseño de programas nuevos y reformulados determinando la gradualidad con que se aplican dichas evaluaciones; y c) regular los informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales.

Complementariamente, en el marco de su función orientadora y reguladora del proceso de formulación presupuestaria a que se refiere el artículo 15 del Decreto Ley 1.263, de 1975, y de las atribuciones contenidas tanto en el artículo 52 de dicho cuerpo normativo, como en el numeral 23 del D.F.L. N° 106 de 1960 del Ministerio de Hacienda, es la Dipres la que realiza la evaluación ex ante y el seguimiento de aquellos programas no cubiertos por el MDSyF.

Respecto de la evaluación ex post, esta línea evaluativa está normada por lo establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975 y al Reglamento fijado a través del Decreto N° 1.177 del 17 de diciembre de 2003. Este decreto, cuya actualización se encuentra en estudio por parte de la Contraloría General de la República a la fecha de publicación de este artículo, describe las líneas de evaluación y sus principales características. Además, establece la conformación de un Comité Interministerial integrado por representantes del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del MDSyF y de la Dipres, y que tiene por objeto "asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea

6 Artículos 15 y 52 del Decreto Ley N°1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado.

7 Decreto con Fuerza de Ley N°106, Artículo 2, numeral 23.

8 Declaración de misión de la Dipres www.dipres.cl

9 Objetivos estratégicos de la Dipres www.dipres.cl

consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman y; que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores”.

3.2. OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo formal del Sistema de M&E es generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto, identificando en sus objetivos específicos, variables relevantes y complementarias tales como contribuir a:

- a) La eficiencia en la asignación de recursos.
- b) La eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
- c) La transparencia en la gestión de los programas y en la administración de las finanzas públicas.

Si bien la definición de objetivos se circunscribe al dominio presupuestario, las evaluaciones externas a las que se ha sometido el Sistema dan cuenta que una de sus mayores contribuciones ha sido instalar la función y la cultura evaluativa en el Ejecutivo, así como influir en el mejoramiento de la calidad de la oferta programática de los Servicios.

La secuencia con la que se ha construido el sistema chileno ha sido la de un patrón “por agregación”, en particular en su primera década y media. Tal como se presenta en la Tabla 1, se advierte que en el inicio se desarrollaron indicadores de desempeño (1993) y luego la Evaluación de Programas Gubernamentales (1997), dando inicio con dicho instrumento a la implementación sistemática de la función evaluativa en el Estado. Luego de más de 27 años, los instrumentos que componen actualmente el Sistema se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1: Instrumentos del sistema¹⁰

• Indicadores de Desempeño (1993)
• Evaluación de Programas Gubernamentales (1997)
• Formulario Estándar o FE (2001)
• Definiciones Estratégicas (2001)
• Evaluaciones de Impacto (2001)
• Evaluaciones de Gasto Institucional (2002)
• Evaluación Ex Ante Dipres (2008)
• Monitoreo Dipres y MDS (2012)
• Evaluación Focalizada de Ámbito (2017)
• Evaluación Experimental de Programas Nuevos o en Crecimiento (2019)
• Fondo Evaluación de Impacto (2019)
• Revisión de Gasto (2020)
• Evaluación Sectorial (2020)

¹⁰ Se excluyen de este listado, mecanismos de incentivos remuneracionales, cuyo rol escapa del alcance de este Informe.

Dichos instrumentos, se han desarrollado y gestionado bajo una lógica de integración a las distintas etapas del “Ciclo Presupuestario”, esto es Formulación; Discusión/Aprobación; Ejecución y Evaluación. Las etapas de Evaluación y Formulación corresponden al trabajo interno del Ejecutivo, centrado en la preparación del proyecto de Ley de Presupuestos y que podrían definirse como las etapas más técnicas del ciclo presupuestario, en tanto que la Etapa de Discusión/Aprobación, que ocurre en interacción con el Congreso Nacional, corresponde a la validación política del presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

La información de desempeño, generada por los distintos instrumentos del Sistema, se integra al ciclo presupuestario principalmente en las etapas de Evaluación y Formulación, aunque parcialmente y de manera no sistemática se utiliza también durante la discusión del presupuesto en el Congreso.

3.3. LOGROS Y DESEMPEÑO

La evaluación ex ante de diseño, el monitoreo o seguimiento y la evaluación ex post de programas son procesos evaluativos que se han consolidado en el tiempo y han alcanzado grados crecientes de cobertura. Por su parte, las modificaciones desarrolladas a los instrumentos han apuntado a integrar, racionalizar y potenciar la complementariedad de ellos, tanto dentro del dominio de la Dipres, como también respecto de los esfuerzos de coordinación y armonización de instrumentos con las funciones evaluativas que cumple la Subsecretaría de Evaluación Social del MDSyF.

Así, los principales logros en cada una de estas líneas, esto es evaluación ex ante, monitoreo y evaluación ex post, se describen a continuación.

3.3.1. EVALUACIÓN EX ANTE

A partir del año 2001, en el marco de un trabajo conjunto con el entonces Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la Dipres elaboró una Ficha de Presentación de Programas o Formato Estándar (Formulario E) para que los servicios postularan programas a un Fondo Concursable para acceder a recursos nuevos o incrementales. Lo anterior, con el propósito de desarrollar y aplicar procedimientos que estandarizaran los antecedentes solicitados a los formuladores de programas públicos, en el marco del proceso de formulación presupuestaria¹¹.

Con posterioridad y debido a la utilidad mostrada por este instrumento, se estableció el uso obligatorio del Formato Estándar en la presentación al presupuesto de todos los programas nuevos, las reformulaciones y las ampliaciones sustantivas de programas en ejecución. Ello consolida la necesidad de presentar las solicitudes de recursos identificando en dicho formulario los fundamentos y aspectos claves del diseño de los programas propuestos.

Esta función se fortaleció el año 2008 con la creación del Subdepartamento de Asistencia Técnica en la Dipres¹². La labor primaria de dicha unidad fue desarrollar un proceso articulado y comprehensivo para la presentación y evaluación ex ante de los diseños de programas presentados al proceso de formulación presupuestaria, proveyendo, además, apoyo técnico a los servicios públicos para mejorar el diseño de dichas iniciativas, con una metodología propia basada en el modelo de Marco Lógico.

A partir del año 2010, instalados el modelo metodológico, los sistemas e instrumentos para implementar la evaluación ex ante de diseño en la Dipres, se determinó adelantar el requerimiento de evaluación ex ante para los programas, desvinculándolo del cronograma regular de formulación presupuestaria. De esta manera, se esperaba que previo al proceso de formulación presupuestaria (envío de las instrucciones y comunicación del marco presupuestario), los servicios públicos debían someter los programas nuevos y las reformulaciones a un proceso de revisión de diseño, de modo de contar con una calificación emitida antes de la formulación del presupuesto.

¹¹ Dicho Fondo, denominado “Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales”, fue utilizado en la elaboración de los presupuestos 2001 al 2003, ello en consideración a la menor disponibilidad de recursos fiscales que restringían la incorporación de nuevas iniciativas y ampliaciones significativas de cobertura de programas existentes.

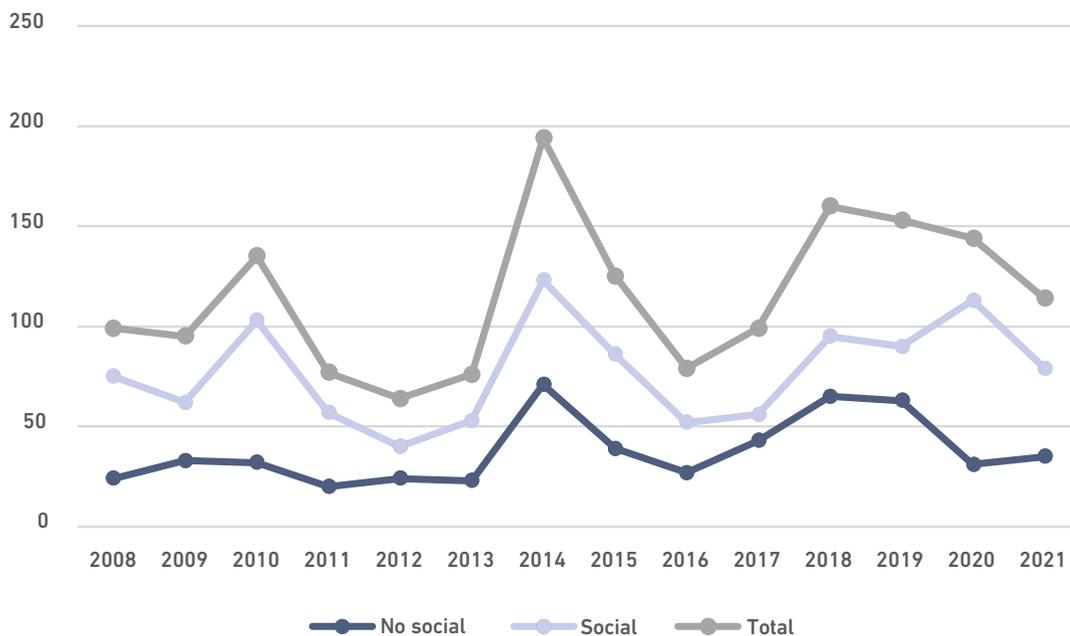
¹² Actualmente denominado Subdepartamento de Seguimiento de la Oferta Programática (SSOP).

A partir del año 2012, la Ley orgánica que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF)¹³, le asigna a dicha institución, las funciones y atribuciones para evaluar y pronunciarse sobre los programas sociales nuevos o aquellos que planteen reformularse, como también, colaborar en el seguimiento de la gestión e implementación de dichos programas sociales. Dicha Ley señala que para la calificación de cuáles son los programas sociales, se hará usando la Clasificación Funcional del Gasto desarrollada por la Dipres para la elaboración de las Estadísticas de Finanzas Públicas¹⁴.

Actualmente se cuenta con un número significativo de programas con diseños validados, constituyendo un registro por servicio que se actualiza anualmente en virtud de los procesos presupuestarios de evaluación ex ante y de presentación de programas al presupuesto (FE). Esto ha permitido desarrollar el concepto de “oferta programática”, la cual puede ser entendida como el “conjunto de programas ejecutados por una Institución Pública, en el marco de su misión y mandato legal”.

En el Gráfico 1 se muestra el número de programas que han ingresado al proceso de evaluación ex ante según si corresponde a programas sociales o no sociales. Del gráfico se puede observar que los años 2010, 2014 y 2018 hay aumentos en el número de programas que ingresan a este proceso, lo que se debe a que los cambios de administración generalmente son acompañados de un aumento en el número de programas nuevos y/o de reformulaciones para operativizar las nuevas agendas programáticas o plan de gobierno.

Gráfico 1: Número de programas ingresados a evaluación ex ante según tipo de programa (Social y No social), periodo 2008-2021

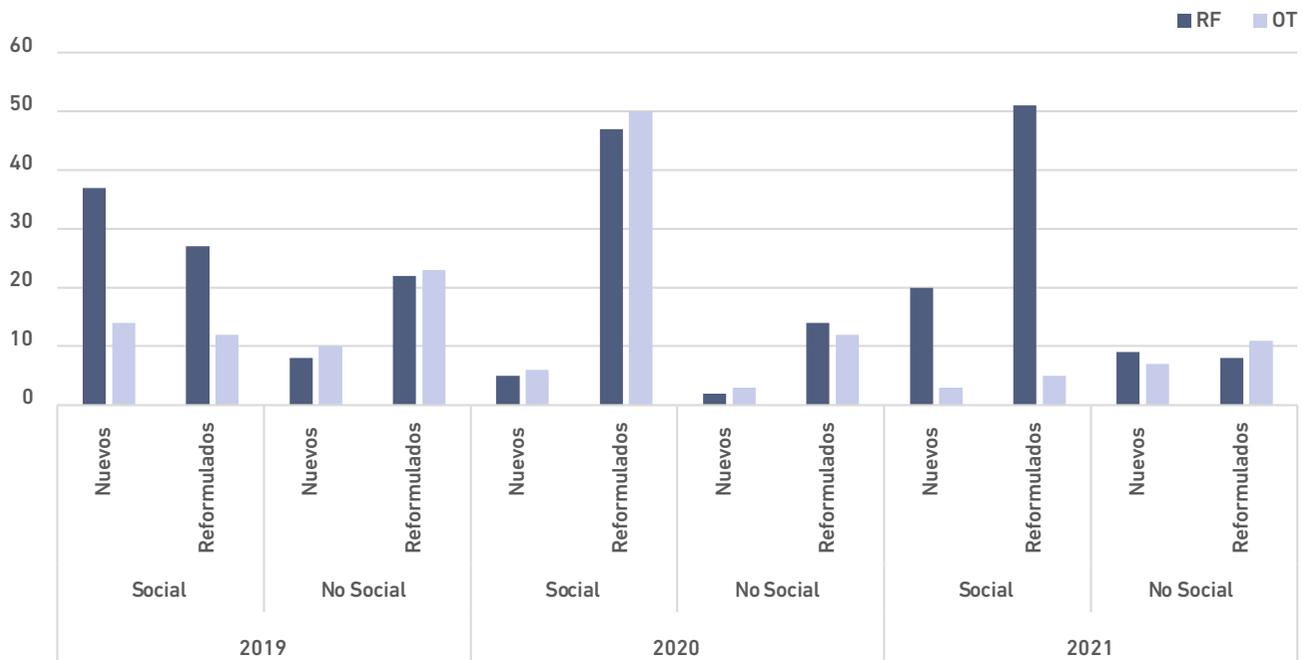


Fuente: Dipres.

13 Ley N°20.350.

14 La Clasificación Funcional del Gasto se realiza siguiendo los lineamientos del FMI y es una distribución "centrada en el propósito o función para el que se efectúan las transacciones". DIPRES. "Estadísticas de las Finanzas Públicas. 2005-2014".

Gráfico 2: Número de programas calificados como RF u OT ingresados a evaluación ex ante según tipo de programa (Social y No social), periodo 2019-2021 (*) ()**



* Para el año 2020 no se consideran dos programas sociales que fueron calificados como Falta Información.

Para los años 2019 y 2020 para simplificar el gráfico, los programas ingresados como revisión de diseño fueron considerados como una reformulación.

** La calificación del diseño puede ser una Recomendación Favorable (RF) u Objetado Técnicamente (OT).

Fuente: Dipres.

La labor de revisar y validar los múltiples diseños de programas públicos ha permitido a identificar una Oferta Programática con la que el Ejecutivo operativiza sus políticas y prioridades. Esto a través de programas públicos, los que se suman a otras formas de intervención pública, tales como regulaciones, inversiones, prestaciones, proyectos, etc. Así, es posible identificar 731 programas vigentes en la Oferta Programática 2021, que se distribuye como ilustra la Tabla 2.

Tabla 2: Oferta Programática 2021 según Ministerio y tipo de programa (Social y No social)

MINISTERIOS	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
Fundaciones	0	25	25
Ministerio de Agricultura	48	0	48
Ministerio de Bienes Nacionales	8	0	8
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	29	0	29
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	0	127	127
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	83	0	83
Ministerio de Educación	0	104	104
Ministerio de Energía	12	0	12
Ministerio de Hacienda	8	0	8
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	0	50	50
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0	31	31
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	0	7	7
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	0	52	52
Ministerio de Minería	3	0	3
Ministerio de Obras Públicas	2	0	2
Ministerio de Relaciones Exteriores	13	0	13
Ministerio de Salud	0	41	41
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0	35	35
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	6	0	6
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	0	23	23
Ministerio del Deporte	0	9	9
Ministerio del Medio Ambiente	6	0	6
Ministerio Secretaría General de Gobierno	9	0	9
Total	227	504	731

Fuente: Dipres y MDSyF.

3.3.2. MONITOREO O SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

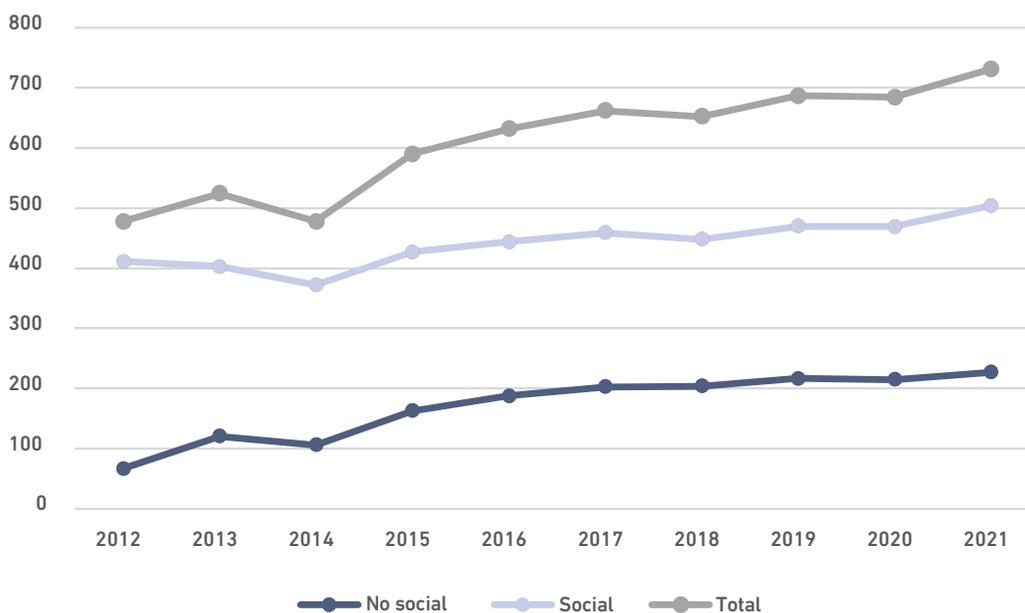
Con el objetivo de tener una mirada más comprensiva de la labor de los servicios públicos y contar con una base de información de desempeño más regular y vinculada a la operación anual de la oferta programática identificada, tanto la Dipres como el MDSyF en sus respectivos ámbitos de competencia, implementaron a contar del año 2012 un proceso de monitoreo. Lo anterior se facilita por contar con diseños conocidos que identifican resultados esperados.

El monitoreo es un proceso anual que se desarrolla entre enero y marzo de cada año (respecto de lo ocurrido con la oferta programática durante el año anterior), y su objetivo principal es sistematizar y aportar información relevante y oportuna al proceso de formulación presupuestaria. Además, el monitoreo contribuye a una mayor transparencia en la gestión programática y el uso de los recursos públicos, así como a retroalimentar a los ministerios sectoriales y servicios públicos ejecutores para mejorar la calidad de su oferta.

Este proceso consiste en la recopilación, sistematización y análisis de la información que da cuenta del desempeño de los programas e iniciativas. La información está referida a aspectos tales como: población atendida, nivel de actividad (producción y provisión de bienes y servicios), nivel de gasto efectivo y medición de resultados, entre otros. El análisis de esta información, sobre todo cuando es posible observar 2 o 3 años con datos comparables, permite identificar aspectos positivos y negativos del desempeño de los programas. Al ser detectados oportunamente, estos "hallazgos" pueden ser revisados con mayor profundidad y eventualmente ser usados para condicionar o reasignar recursos en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos. Para ello, en su fase más evaluativa, el trabajo de monitoreo implica valorar y emitir juicios respecto del desempeño de los programas, en aspectos tales como focalización, eficiencia y eficacia.

En el Gráfico 3 se muestra el número de programas monitoreados según año y tipo de programa. De la observación de este gráfico se aprecia que, desde el inicio de este proceso el año 2012 a la fecha, ha habido un aumento en el número de programas monitoreados pasando desde los 478 programas el año 2012 a 731 programas a monitorear el año 2021.

Gráfico 3: Número de programas monitoreados según año y tipo de programa



Nota: Los datos corresponden al número de programas que se monitorean en el año respectivo, y no respecto al año de implementación. Por ejemplo, en 2021 se monitoreó el desempeño de 2020.

Fuente: Dipres y MDSyF.

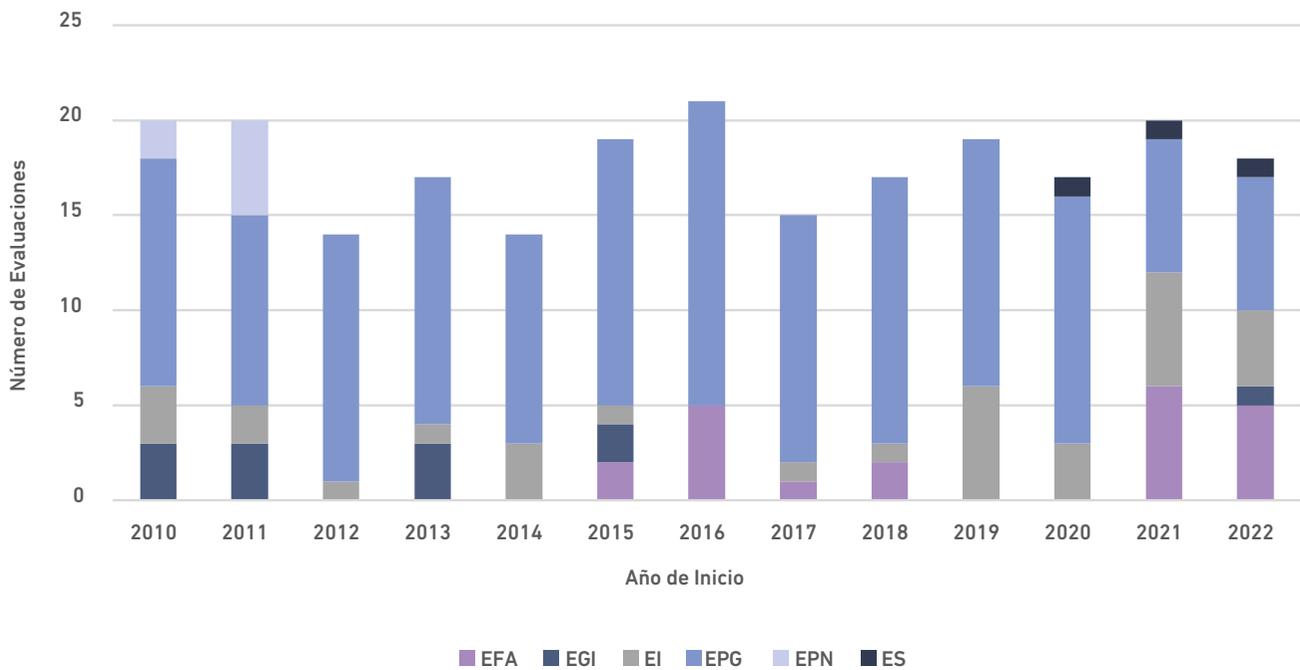
3.3.3. EVALUACIÓN EX POST

Las evaluaciones ex post de programas e instituciones públicas comenzaron a implementarse el año 1997 con la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y, desde ese año, se han ido incorporando diferentes líneas de evaluación que han permitido ampliar la cobertura y la diversidad de instrumentos para recabar información de desempeño. Actualmente se cuenta con 5 líneas de evaluación ex post. A la ya mencionada línea EPG, se suman la Evaluación de Impacto (EI), Evaluación de Gasto Institucional (EGI), Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) y Evaluación Sectorial (ES). Entre los años 2009 y 2011 también existió la línea de Evaluación de Programas Nuevos (EPN), la que tenía por objetivo diseñar la evaluación junto con el diseño e implementación inicial de un nuevo programa público. Hoy este tipo de evaluaciones se aborda través de la línea de Evaluación de Impacto

con la evaluación de pilotos o programas nuevos o pequeños con potencial de escalamiento.

El Gráfico 4 muestra el número de evaluaciones iniciadas cada año en el período 2010-2022¹⁵. Si bien el número de evaluaciones iniciadas anualmente se ha mantenido relativamente constante en el tiempo, con un promedio de 18 evaluaciones por año, la composición por línea de evaluación ha variado de manera importante a propósito de la incorporación de nuevos y distintos instrumentos de evaluación. Tal como se observa en el gráfico, la principal línea de evaluación, especialmente hasta 2020, ha sido el EPG, concentrando en todos los años la mayor cantidad de evaluaciones iniciadas. En los años 2010 y 2011 se mandataron las últimas evaluaciones de la línea EPN, para luego concentrarse principalmente en evaluaciones EPG. En 2015 se identifican las primeras evaluaciones EFA, en 2020 la primera ES y 2022 se está iniciando una nueva EGI después de una pausa de 7 años en que no se habían iniciado evaluaciones en esta línea.

Gráfico 4: Número de Evaluaciones según año de inicio



Fuente: Dipres.

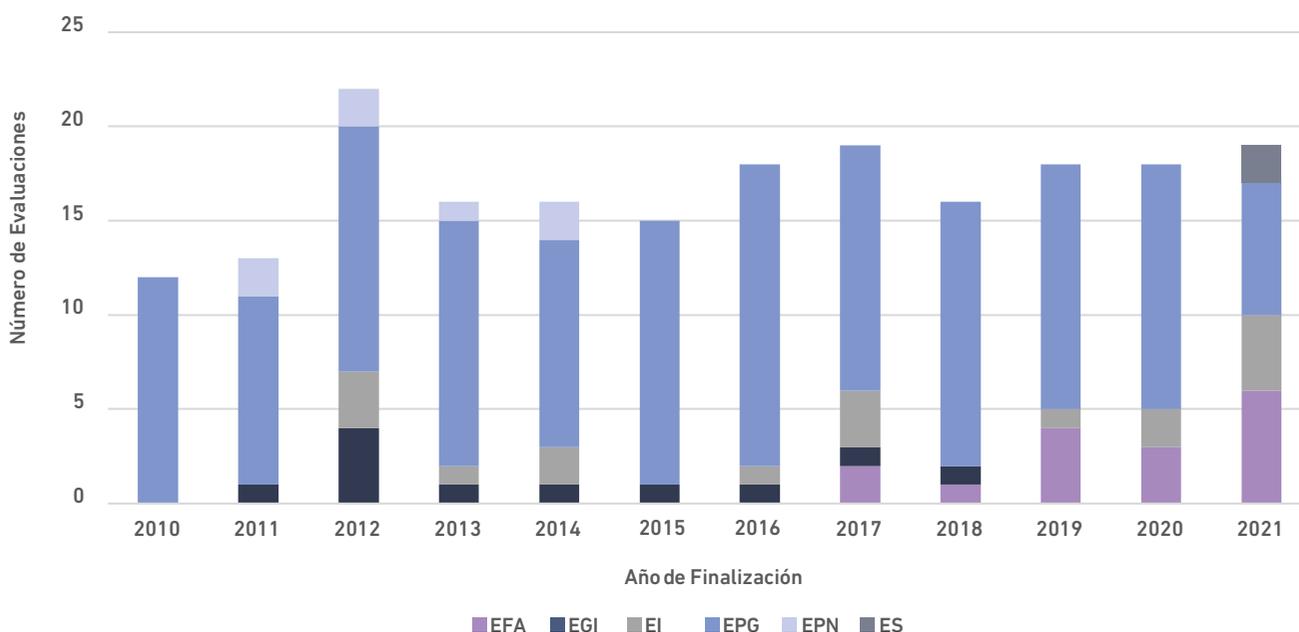
¹⁵ La identificación y determinación de las evaluaciones de cada año se realiza mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda. Este hito determina el "año de inicio" de una evaluación. Sin embargo, cabe destacar que no todas las evaluaciones finalizan el mismo año que son mandatadas a través de estos decretos, ya que algunas requieren periodos más largos para llevarse a cabo, como las evaluaciones de impacto o algunas evaluaciones de gasto institucional, o porque el inicio real del proceso evaluativo tiene un desfase con el decreto que la identifica. También hay algunas excepciones que no están identificadas en los decretos previamente señalados, que corresponden a evaluaciones realizadas a través del Fondo de Evaluación de Impacto o a otras evaluaciones de impacto que han surgido a propósito de requerimientos específicos considerando criterios de pertinencia y viabilidad evaluativa.

A su vez, cabe destacar el aumento en el número de evaluaciones de impacto a partir de 2019, siete de las cuales fueron financiadas a través del Fondo de Evaluación de Impacto¹⁶ y otras lideradas por equipos internos de la Dipres con la colaboración de expertos externos. En lo más reciente, el énfasis ha estado puesto en la implementación de experimentos controlados y en el aprovechamiento de experimentos naturales cuyo análisis riguroso hoy es más factible dada la acumulación de valiosos registros administrativos (Dipres, 2022)¹⁷.

En síntesis, la actual composición de evaluaciones se reparte en las cinco líneas de evaluación vigentes tratando de ajustarse así, con mayor diversidad de instrumentos, a distintas necesidades de evaluación y generación de información para apoyar la toma de decisiones.

Por su parte, el Gráfico 5 muestra el número de evaluaciones finalizadas en el periodo 2010-2021. Cabe señalar que, con excepción de las evaluaciones EPG que tienen duración y plazos explícitamente definidos en su metodología y que finalizan el mismo año que el decreto que las identifica, en las otras líneas de evaluación el término del proceso evaluativo puede diferir del año de inicio¹⁸.

Gráfico 5: Número de Evaluaciones según año de Finalización



Fuente: Dipres.

Junto con lo anterior, es necesario consignar que no todas las evaluaciones consideran igual número de programas y/o instituciones. Por ejemplo, se da el caso de evaluaciones que abarcan grupos de programas, como es el caso, particularmente en los últimos años, de algunas evaluaciones EFAs que consideraron múltiples programas públicos que comparten uno o más elementos en común y que son objeto de la evaluación. El Gráfico 6 muestra el número de programas evaluados (e instituciones) según año de finalización de la evaluación para el periodo 2010-2021. Destacan los años 2012 y 2017 en que las evaluaciones consideran 41 y 36 programas (e instituciones) respectivamente, lo que se explica principalmente por las evaluaciones de impacto que finalizaron esos años que incluyeron varios programas. El año 2021 es particularmente llamativo ya que se alcanza el peak

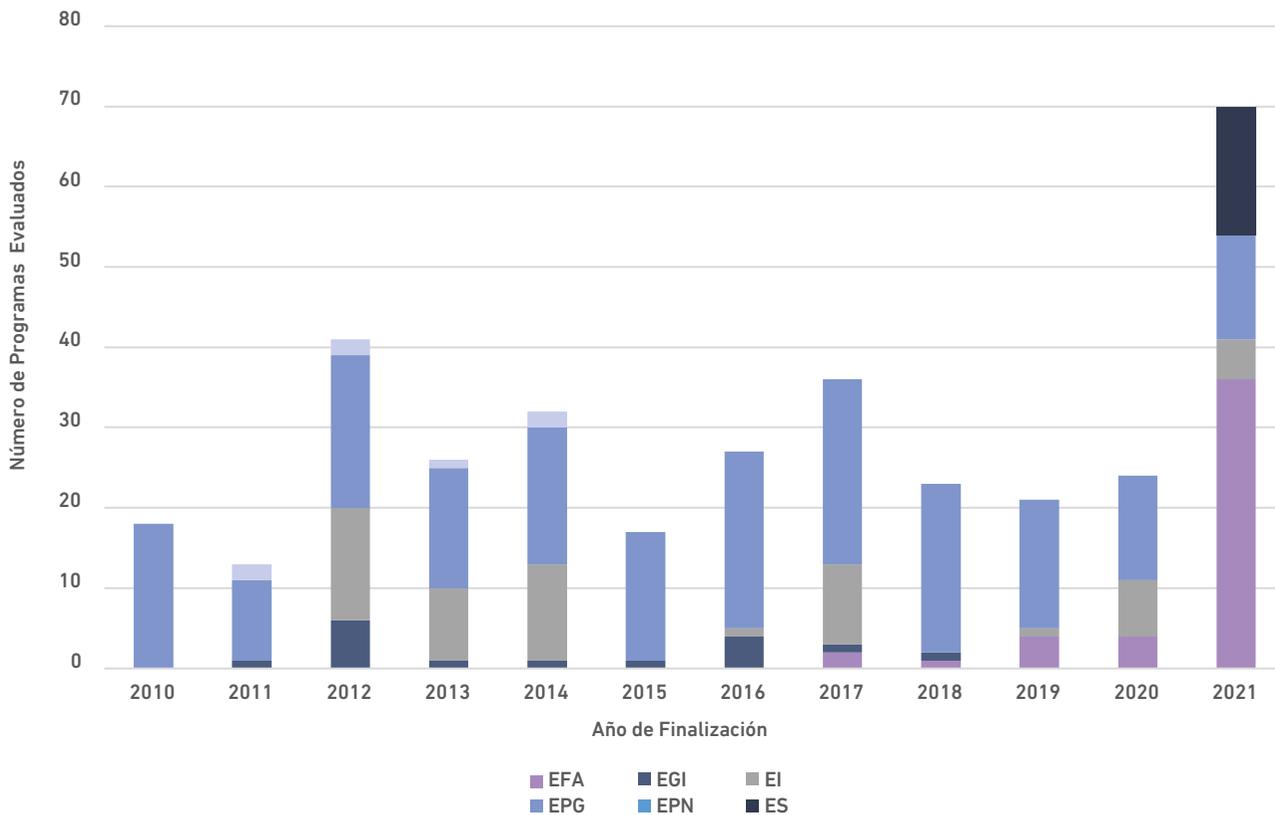
¹⁶ Detalle y resultado de las convocatorias aquí: <https://bit.ly/3G7N17o>

¹⁷ "Iniciativa de Política Experimental: El modelo de la DIPRES", enero 2022 <https://bit.ly/3ICCaEc>

¹⁸ Por criterio de transparencia todas las evaluaciones impulsadas por Dipres son publicadas en la página web: <https://bit.ly/3o7mcu4>

de 70 programas en 19 evaluaciones. Lo anterior se debe a que las ES y EFAs finalizadas consideraron grupos significativos de programas públicos¹⁹.

Gráfico 6: Número de Programas Evaluados según año de Finalización



Fuente: Dipres.

¹⁹ En 2021 se evaluó el Plan de Acción de Eficiencia Energética que incluyó 7 programas de la Subsecretaría de Energía y los Modelos de Agenciamiento de CORFO y SERCOTEC que involucraron una parte importante de las ofertas programáticas de dichos Servicios.

4. ESQUEMA VIGENTE

El proceso descrito en la sección anterior da cuenta de los intentos permanentes por adecuar el sistema a fin de adaptarse al contexto vigente y lograr contribuir oportunamente a la formulación del presupuesto. Estos esfuerzos se reflejan en el reconocimiento que hace la OCDE en 2021 señalando que el sistema chileno es avanzado, robusto y bien establecido para obtener información sobre desempeño de servicios y programas²⁰. Sin embargo, en su visita y posterior análisis realizado entre 2018 y comienzos de 2019, el equipo de la OCDE concluyó que el sistema chileno era todavía altamente centralizado con una participación limitada de los ministerios sectoriales, el Congreso y otros actores relevantes. Además, consignó que la evaluación de programas debía complementarse a fin de ampliar su cobertura y que existía una falta de conexión entre el proceso de evaluación ex ante y ex post. Finalmente, la evaluación también daba cuenta de la ausencia de un mecanismo formal para considerar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario.

Dicho diagnóstico no fue una sorpresa, toda vez que, como se mencionó en la Sección 1, este es uno de los mayores y más frecuentes desafíos que enfrentan los Sistemas de M&E diseñados para contribuir a mejorar la calidad del gasto (presupuesto basado en desempeño). Sin perjuicio de lo anterior, la ambiciosa agenda social comprometida por el Estado chileno hacia finales de 2019 y los inicios de la pandemia en el primer trimestre de 2020, abrieron espacio para realizar ajustes adicionales al proceso de evaluación y formulación presupuestaria que permitieran allegar recursos a las nuevas prioridades, aprovechando para esto las orientaciones entregadas por la OCDE²¹.

4.1. VÍNCULO AL CICLO PRESUPUESTARIO

Para materializar este renovado esfuerzo de vinculación del Sistema de M&E con el ciclo presupuestario fue necesario realizar cambios en los procesos, ajustar metodologías y modificar el calendario presupuestario. Tal y como se ilustra en la Figura 1, a partir de 2021 la etapa de Evaluación, propia de todo ciclo presupuestario, se desplazó desde marzo hasta junio-julio, es decir, con posterioridad a la elaboración del Presupuesto Base, a la propuesta de los servicios y al trabajo de revisión de la Dipres y los servicios formuladores (Comisiones Técnicas). Este cambio, permitió contar con información de desempeño cerrada, revisada y con mayor nivel de análisis para así informar adecuadamente las decisiones presupuestarias.

20 OCDE 2021, Chile: Review of DIPRES' programme evaluation system <https://bit.ly/3g40JxC>

21 Ver detalle en "Evaluación y formulación del presupuesto 2021" (Dipres 2021) disponible en <https://bit.ly/341yA83>

Figura 1: Calendario de Formulación del Presupuesto 2020 vs 2021

	PPTO. 2020	PPTO. 2021
Enero	Cierre ejercicio fiscal 2018	Cierre ejercicio fiscal 2019
Febrero	Actualización programa financiero	Actualización programa financiero
Marzo	Evaluación	Presupuesto Base
Abril		
Mayo	Presupuesto Exploratorio	Formulación de propuesta de Servicios Comisiones Técnicas
Junio	Formulación de propuesta de Servicios	Evaluación, revisión de prioridades
Julio	Comisiones Técnicas	
Agosgto	Elaboración propuesta final	Elaboración propuesta final
Septiembre	Ajustes y revisión de glosas	Ajustes y revisión de glosas

Fuente: Dipres.

Por lo pronto, este cambio en cronograma permitió trabajar tempranamente con los servicios en la revisión de los resultados del monitoreo de la Oferta Programática 2019, el que se desarrolló en plena coordinación entre la Dipres y la SES del MDSyF, a través de un proceso estandarizado de evaluación del desempeño. Para ello, se identificaron variables relevantes asociadas a la focalización, la eficiencia y eficacia de los programas públicos monitoreados.

Así, estos indicadores y su cuantificación permitieron identificar “alertas” o “hallazgos” del desempeño de los programas, los que una vez iterados con los servicios ejecutores en busca de una fundamentación, permitieron identificar un conjunto de programas sujetos de ser “condicionados” respecto de sus solicitudes de presupuestos en el proceso de formulación siguiente.

En efecto, el proceso de formulación presupuestaria 2021 (desarrollada en el año 2020) se llevó adelante con significativos cambios respecto de las versiones anteriores, en un marco metodológico cuyo propósito era evidenciar la priorización de los ministerios sectoriales. Ello, por la vía de comunicar un marco de gasto restrictivo a los formuladores y solicitarles una propuesta con escenarios incrementales (80, 85 y 90%) respecto a la ley anterior de presupuestos.

Este ejercicio de formulación requirió avanzar en la vinculación de la oferta programática con el clasificador presupuestario, en otras palabras, su fuente de financiamiento. Esto además llevó a intervenir la plataforma de formulación presupuestaria para que en el momento de solicitar los recursos, los formuladores pudieran identificar la Oferta Programática precisando para cada programa la solicitud de recursos.

La información derivada del monitoreo (hallazgos), de evaluación ex ante, así como de las líneas de evaluación ex post, permitieron “condicionar” las solicitudes de presupuesto de los programas respectivos. Lo anterior contribuyó significativamente a disminuciones y/o reasignaciones de recursos, generando un espacio fiscal que quedó disponible para paliar los efectos de la pandemia y para el financiamiento de la reactivación.

El análisis en perspectiva da cuenta que la información de M&E se usó de manera directa e integrada en el proceso de formulación presupuestaria, tanto en las propuestas de los servicios²², como a nivel de la Autoridad Presupuestaria al momento de ejercer su papel de asignador de recursos en el marco de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos²³.

Finalmente, cabe destacar que una lógica equivalente fue utilizada para la formulación del presupuesto para 2022 y que el calendario para la formulación del presupuesto 2023 ha sido definido también con este diseño.

4.2. AJUSTES REGLAMENTARIOS

Habida cuenta de los aprendizajes descritos en este documento y de la madurez institucional alcanzada gradualmente, en el primer semestre de 2021 se inició la redacción de propuestas de ajustes a los reglamentos que rigen el sistema. Esto dio pie a tres nuevos reglamentos:

- N° 1510 del 30 agosto de 2021, del Ministerio de Hacienda y que "Crea la Comisión Asesora Nacional de Evaluación y Productividad" (publicado en diciembre de 2021)²⁴.
- N° 5 de 16 de noviembre de 2021, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y que "Aprueba 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 recomendaciones y de seguimiento de programas sociales" (en trámite en la Contraloría General de la República)
- N° 2068 de 19 de noviembre de 2021, del Ministerio de Hacienda y que "Aprueba el reglamento para el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas establecido en el artículo 52 del decreto ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado" (en trámite en la Contraloría General de la República)

El primero de estos decretos busca generar una instancia que pueda entregar orientaciones sobre el sistema de evaluación como un todo, con perspectiva e independencia de los servicios encargados de este (la Dipres y la SES del MDSyF), además de ayudar a conformar la agenda de programas a evaluar y emitir su opinión técnica respecto de los ajustes a las metodologías y a la interacción de los distintos instrumentos de evaluación. Los otros dos decretos vienen a regular las características de los instrumentos de evaluación: en el primer caso en relación a la evaluación ex ante (Sección 3.3.1.) y al monitoreo de la oferta programática (Sección 3.3.2.), y en el segundo en relación con la evaluación ex post de programas e instituciones (Sección 3.3.3.).

A continuación se presenta el detalle de los cambios.

4.2.1. DECRETO COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

La implementación de la que frecuentemente ha sido denominada Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, es una idea que se ha propuesto (y pospuesto) repetidamente (Irrazaval y de los Ríos, 2014)²⁵. Si bien hay matices en cuanto a sus funciones específicas y, en particular, respecto de su articulación con los procesos regulares del Ejecutivo, igualmente existe consenso transversal sobre la necesidad de contar con una instancia externa que supervise, con independencia y total objetividad, los procesos de evaluación que la Administración realiza, además de tener la atribución de realizar evaluaciones y estudios directamente.

²² La hipótesis es que los formuladores frente a un escenario incierto configurado tanto por el escenario restrictivo e información de M&E, prefirieron no priorizar los programas condicionados.

²³ Ver detalle en "Evaluación y formulación del presupuesto 2021" (Dipres 2021) disponible en <https://bit.ly/3raY6k7>

²⁴ Ver decreto en <https://bit.ly/3fZKmCo>

²⁵ Ignacio Irrazaval y Boris de los Ríos, "Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena", Octubre 2014, Serie Notas Públicas, Centro UC de Políticas Públicas <https://bit.ly/3IGLkiY>

En la primera administración del Presidente Piñera se presentó un proyecto de ley en las últimas semanas de mandato y que fue retirado del Congreso una vez asumido el nuevo Gobierno, toda vez que el programa de la segunda administración de la Presidente Bachelet contemplaba la creación de una Dirección Nacional de Evaluación. Durante la segunda administración del Presidente Piñera se avanzó también en un proyecto de ley, sin embargo, este quedó postergado luego del estallido social y más aún después de la pandemia.

En vista de lo anterior y con el objetivo de avanzar en esta línea es que se decidió conformar, a través de un decreto, un consejo de evaluación que contribuya a supervisar el trabajo que en este plano hacen la SES y la Dipres y que emita su opinión técnica respecto de los procesos que estas entidades lideran. Una propuesta en esta línea se presenta en Irarrazaval et al. (2020)²⁶.

En términos administrativos e institucionales, esta decisión se asimila a la que se tomó en 2013 para la creación del Consejo Fiscal Asesor²⁷, antecesor del actual Consejo Fiscal Autónomo establecido por ley en 2018. Es decir, se da un primer paso a través de la potestad reglamentaria, se evalúa, se recaban las lecciones y posteriormente, si se justificara, se da el paso hacia una institucionalidad permanente y con mayor grado de autonomía. De esta manera, la forma en que esto ocurra posteriormente, si es que ocurre, dependerá de la decisión de las futuras autoridades en función de los aprendizajes obtenidos.

En este caso, la opción escogida para concretar lo descrito fue construir sobre la base de la estructura de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), ampliando su mandato. La CNP, creada en la segunda administración de la Presidente Bachelet, se ha consolidado gradualmente y los estudios que realiza gozan de amplio prestigio.

La nueva Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) tendrá entonces un mandato más amplio y ambicioso que la CNP. A las funciones que existen en materia de productividad se agregan aquellas relativas a la supervisión del sistema de evaluación del Estado, con lo que la nueva CNEP cumplirá también el rol de promover y fomentar la evaluación de las políticas y programas públicos y de contribuir a los procesos de evaluación velando por su efectividad.

La experiencia comparada de Comisiones de Productividad con mandatos más amplios como el aquí propuesto incluye los casos de Australia y Nueva Zelanda como principales referentes.

De acuerdo con lo establecido en el reglamento, a las tareas existentes en materia de productividad y análisis de impacto regulatorio, la nueva comisión sumará las siguientes funciones adicionales:

- Efectuar recomendaciones emitiendo su opinión técnica respecto al sistema de evaluación del Estado, sus metodologías y la coordinación de sus procesos evaluativos implementados por la Subsecretaría de Evaluación Social y la Dirección de Presupuestos.
- Formular recomendaciones respecto de los procesos de monitoreo y de evaluación ex ante de programas públicos y sus respectivos resultados.
- Proponer, anualmente, un listado de programas, instituciones y/o políticas públicas para evaluación ex post. Dicho listado deberá enmarcarse en una agenda de mediano plazo que la Comisión elaborará y deberá considerar para su formulación los resultados de los distintos procesos del sistema de evaluación del Estado.
- Asesorar al Presidente en materias que tengan relación con la evaluación de políticas y programas públicos y sus metodologías de evaluación, pudiendo la Comisión realizar estudios directamente.

En cuanto a su organización, la nueva CNEP:

- Será liderada por un consejo integrado por 5 miembros que se desempeñarán por 5 años en el cargo, pudiendo ser renovados de forma inmediata por un nuevo período consecutivo y quienes se renovarán por parcialidades a razón de uno por año.

²⁶ Irarrazaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y R. Valdés, "Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile", marzo 2020, Centro UC de Políticas Públicas <https://bit.ly/33MeilU>

²⁷ Más detalles en <https://bit.ly/3H6Y0PY>

- Contará en su consejo con la participación, con derecho voz, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, uno del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y uno del Ministerio de Hacienda.
- Se relacionará con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Hacienda, donde estará radicada una Secretaría Técnica que le prestará el apoyo administrativo que sea necesario para su funcionamiento.
- Contará con apoyo técnico necesario de la SES y la DIPRES para el cumplimiento de sus nuevas funciones.

De esta manera, la CNEP en cierta forma se constituirá en un consejo asesor y revisor del sistema de evaluación. Si bien sus recomendaciones no serán vinculantes, el solo hecho de contar con un órgano experto al que dar cuenta de los procesos realizados y de los ajustes planeados eleva significativamente la exigencia a los actores del sistema. A su vez, la facultad de la CNEP de realizar estudios y evaluaciones de manera directa opera como un contrapeso potencial, sin perjuicio de que lo que se busca es lograr complementariedad y coordinación, más que una eventual competencia o fiscalización.

El diseño busca equilibrar independencia con incidencia. Un ente completamente autónomo corre el riesgo de quedar a una distancia excesiva de los procesos del Ejecutivo y, por tanto, perder incidencia en los procesos efectivos y en la formulación presupuestaria. De esta manera, un consejo asesor incorpora perspectiva, opiniones técnicas fundamentadas y redundante en una instancia de rendición de cuentas que debiera elevar la exigencia a los actores del sistema de evaluación.

4.2.2. REGLAMENTO SISTEMA DE EVALUACIÓN DIPRES

Dada la necesidad de actualizar y formalizar distintos aspectos del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N°1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, durante el año 2021 se trabajó en un nuevo reglamento que actualizará el decreto supremo N°1.177 de 2003 del Ministerio de Hacienda, publicado el 5 de febrero de 2004, que a la fecha es el reglamento que regula el funcionamiento del Sistema de Evaluación.

El nuevo reglamento mantiene el propósito de contar con evidencia e información que apoye la gestión y permita una eficiente toma de decisiones en la asignación de los recursos públicos, pero incorpora nuevas líneas de evaluación que complementan los instrumentos establecidos y actualiza otros aspectos del sistema.

El nuevo reglamento mantiene un número importante de artículos del reglamento vigente, pero incorpora cambios relevantes en los siguientes aspectos:

a) Se formalizan cuatro Líneas de Evaluación que se suman a las líneas de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluación de Impacto (EI)

- **Evaluación del Gasto Institucional (EGI):** sobre la base de antecedentes e información existente o recogida durante la evaluación, se evaluará la eficacia y eficiencia del gasto de la institución en la provisión de bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos, identificando alternativas de mejoras de la eficiencia en los procesos de provisión de bienes y servicios más relevantes del quehacer institucional.
- **Evaluación Focalizada del Ámbito (EFA):** sobre la base de antecedentes e información existente o recogida durante la evaluación, se analizarán aspectos específicos de los programas relativos al diseño y/o implementación y, en general, de aquellos necesarios para determinar la correcta utilización de los recursos públicos.
- **Revisión de Gasto (RG):** sobre la base de antecedentes e información existente se revisará la implementación efectiva de programas y/o la gestión de instituciones o bien mecanismos de ejecución del gasto utilizados por distintas instituciones. El énfasis de estas revisiones estará puesto en mejorar la eficiencia del gasto público, considerando, entre otros aspectos, la descripción de la operación, los costos asociados y la caracterización de las poblaciones atendidas.

- **Evaluación Sectorial (ES):** centrada en la evaluación de áreas de política pública que comprenden programas o iniciativas públicas con objetivos similares. El foco de la evaluación es la identificación de la Oferta Programática relevante para el área de política pública, así como el análisis, evaluación de diseño y desempeño de los programas e iniciativas que son parte de dicha oferta. El análisis pone especial énfasis en las complementariedades y duplicidades a nivel de las estrategias de los distintos programas e iniciativas que son parte de la oferta programática relevante.
- b) Se incorpora la modalidad de evaluaciones efectuadas directamente por profesionales de la Dipres, y en este caso deberán contar además con la validación de un experto externo.
 - c) Los informes finales de cada evaluación deberán ser enviados a la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa o institución respectiva, dentro del plazo de 60 días contados desde su finalización.
 - d) Cambia la conformación del Comité Interministerial incorporando a un representante del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en vez del representante del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGPRES). Los representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres, se mantienen. Esta nueva conformación del Comité Interministerial tiene por objetivo alinearse al funcionamiento de la nueva comisión asesora presidencial CNEP que dentro de sus funciones deberá promover y fomentar la evaluación de políticas públicas y colaborar con el fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Estado. Los tres ministerios del Comité Interministerial también integran la CNEP con derecho a voz.
 - e) Se complementa la obligación de establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados con la posibilidad de establecer requerimientos para los Servicios tendientes a resolver los principales hallazgos de la evaluación. Lo anterior implica que, a partir de los resultados de cada evaluación, la Dipres podrá establecer requerimientos concretos a los que hará seguimiento directamente o se considerarán en los procesos de rediseño y monitoreo, vinculando así los distintos procesos del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

4.2.3. REGLAMENTO PROGRAMAS SOCIALES

La Ley N°20.530, que creó el MDSyF en 2011 mandata a esta cartera a velar por “la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad o desarrollo social, a nivel nacional y regional, desde un enfoque familiar y de integración social, en los casos que corresponda”. De esta manera, la creación del MDSyF determina que la SES asume una labor complementaria a la que venía realizando la Dipres, tanto respecto de la Evaluación Ex Ante de diseño de programas públicos vinculados a la política social, como respecto de su seguimiento o monitoreo.

En efecto, el artículo 2 de la Ley, indica que “Un reglamento expedido por medio del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, fijará los criterios y procedimiento mediante el cual se determinará qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social”. Por su parte, el artículo 3 del mismo cuerpo legal dispone que corresponderá al MDSyF, “evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales”.

Para ello, un reglamento expedido por el MDSyF y suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará las evaluaciones a las que se hace mención anteriormente, determinando, entre otros aspectos, “el contenido, las etapas, plazos, mecanismos de solución de observaciones, las circunstancias excepcionales que podrían justificar prescindir de ellas por el plazo que determine este reglamento, las características que definirán como significativa la reformulación de un programa social, reformular los programas sociales, la vigencia de las evaluaciones efectuadas, las demás materias relativas a la presentación de las propuestas de nuevos programas sociales o que se reformulen significativamente”.

En este contexto, el reglamento desarrollado en conjunto durante 2021 busca satisfacer los mandatos anteriores y tiene como propósito “contribuir a la consolidación de un sistema de análisis integrado de la oferta programática social del Estado, en virtud del cual se efectuará un análisis multidimensional, que evaluará y monitoreará de manera permanente la oferta programática social del Estado, para la debida y oportuna coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas, en materia de equidad o desarrollo social”.

Esta norma, si bien no es vinculante para la Dipres, se traduce de todos modos en un instrumento que facilita y operativiza los esfuerzos de coordinación desarrollados entre esta Dirección y la SES, toda vez que su elaboración se basa en un ejercicio de armonización respecto de los conceptos, el marco metodológico, los instrumentos, el cronograma y la reportabilidad de la evaluación ex ante y el seguimiento o monitoreo. En efecto, el artículo 17 señala que la SES “a través del acto administrativo correspondiente, visado por la Dipres, definirá anualmente un plan de evaluación que fijará las fechas en las que dicha Subsecretaría deberá informar a la mencionada Dirección de los resultados de las evaluaciones ex ante y de seguimiento realizadas hasta la fecha, en concordancia con el calendario presupuestario vigente elaborado por la Dipres”. Este último elemento es clave, por cuanto permite tener información relevante del desempeño anual de los programas de manera oportuna para así ser considerada en el proceso de formulación presupuestaria.

Cabe destacar que, adicionalmente, el plan definirá obligaciones para la adecuada coordinación y homologación de los procesos de evaluación ex ante y seguimiento, describiendo brevemente los procesos y sus principales hitos, junto a eventuales énfasis a abordar o ámbitos de política a incluir. En la misma línea, en el artículo 21 se señala entre los deberes de coordinación, la creación de una mesa de trabajo permanente 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”.

De esta manera, el nuevo Reglamento viene a normar las funciones desarrolladas actualmente, luego de una larga experiencia acumulada de trabajo colaborativo entre la Dipres y la SES, dotando de nuevos instrumentos y procesos para consolidar la coordinación en estas importantes funciones evaluativas, como son, la evaluación ex ante y el seguimiento o monitoreo, ambas con una significativa cobertura de la Oferta Programática Pública.

5. DESAFÍOS PARA CONTRIBUIR A MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO Y LA TRANSPARENCIA FISCAL

Si bien nuestro país está entre los referentes para economías emergentes en cuanto a sistemas de M&E en la literatura internacional, sobre todo destacando por su potencial para generar información evaluativa rigurosa y oportuna, el esquema utilizado no está exento de muchos de los desafíos que se describen para estos sistemas, en particular, su eficacia para contribuir en la toma de decisiones presupuestarias, en otras palabras, su real uso en el ciclo presupuestario. En este contexto, los ajustes desarrollados en los últimos procesos han permitido avanzar en ello, no obstante, aún queda camino por recorrer para articular metodologías e instrumentos al clasificador presupuestario, de modo de visibilizar y vincular mejor la Oferta Programática tanto con el presupuesto, como con el gasto.

Naturalmente, el momento ideal para consignar esta identificación debiera ser cuando los servicios presentan nuevas iniciativas de gasto. Es fundamental que cada una de estas sea debidamente precedida de una evaluación ex ante lo que presupone coordinación y fluida comunicación entre los distintos actores (servicios ejecutores y sus distintas contrapartes en la Dipres y en el MDSyF). Por muy obvio que parezca, esto no ocurre siempre ni en todas los ámbitos de política pública, por lo que es imperativo prestar atención a esta necesidad.

A su vez, en tanto sea posible, las nuevas iniciativas debieran partir con una escala reducida que permita realizar una acabada evaluación antes de escalar su cobertura. Por lo mismo, es recomendable seguir ampliando la cartera de evaluaciones experimentales rigurosas, de manera que solo se masifiquen aquellos programas con resultados probados.

Complementariamente, un desafío identificado es seguir aumentando la cobertura del gasto identificado a través de la Oferta Programática y que sea sujeto de evaluación, ello tanto ex ante, ex dure o ex post. No obstante el monitoreo contribuye a revisar y levantar alertas respecto de un porcentaje relevante con dicha metodología de seguimiento, hay áreas donde la identificación de los programas es relativamente baja, siendo el sector salud uno de los principales ejemplos.

Para desarrollar un análisis objetivo y fundar sus conclusiones, las líneas evaluativas ex dure y ex post dependen necesariamente, tanto de la data disponible como de aquella que es posible levantar oportunamente, por lo que contar con información de desempeño completa y rigurosa es clave. Por ello, un desafío pendiente es seguir perfeccionando las estrategias (centralizada y descentralizadamente) de aseguramiento de la calidad de la información de desempeño.

Por último, y no menos importante dado los cambios ya implementados en materia de descentralización, un tema pendiente es realizar ajustes al sistema para abordar esta dimensión, tanto a nivel de los ministerios de línea como de los nuevos gobiernos regionales. Ello, si bien comienza a abordarse incipientemente en el proceso monitoreo 2021 solicitando información desagregada a nivel subnacional, es un terreno que debe ser priorizado con una estrategia innovadora y colaborativa con dichos actores.

El ejercicio desarrollado en los últimos años ha permitido abordar la integración de las distintas líneas evaluativas. Así, las evaluaciones ex post en general surgen de los hallazgos reiterados o significativos del monitoreo, y uno de los resultados o recomendaciones de una evaluación ex post puede implicar que un programa diagnosticado como con problemas de diseño por un panel externo, deba ingresar a evaluación ex ante en el próximo ciclo, todo lo cual permite mejorar la oferta programática y facilitar un monitoreo más exhaustivo y actualizado. Es imprescindible consolidar esta interconexión, lo cual solo puede ocurrir en tanto la coordinación entre la Dipres y la Subsecretaría de Evaluación Social se profundice de la mano de la supervisión y apoyo de la nueva Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

