

EVALUACIÓN EX ANTE DE DISEÑO DE PROGRAMAS PÚBLICOS Y SU CONTRIBUCIÓN AL PROCESO PRESUPUESTARIO

Paula Darville
Roy Rogers
Nelson Guzmán



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Autores:

Paula Darville Álvarez. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Máster en Economía de la Universidad de Nueva York. Jefa de la División de Control de Gestión Pública. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Roy Rogers Ferret. Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Chile y Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Jefe del Departamento de Asistencia Técnica. División de Control de Gestión Pública. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Nelson Guzmán Betancourt. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Asistencia Técnica. División de Control de Gestión Pública. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Agradecimientos:

De especial reconocimiento es el valioso aporte que realizó a este trabajo Ernesto Laura Teitelboim, Analista del Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos.

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual © A-299960

ISBN: 978-956-9931-28-4

Enero 2019

Diseño editorial: Cristian Salas L.



EVALUACIÓN
EX ANTE DE DISEÑO
DE PROGRAMAS PÚBLICOS
Y SU CONTRIBUCIÓN
AL PROCESO
PRESUPUESTARIO



INDICE



Índice

Introducción	4
1. Evaluación Ex Ante en el marco del proceso de formulación presupuestaria	6
1.1. Marco legal e institucional	6
1.2. El ciclo del programa público y la función de evaluación	6
1.3. Consolidación de la evaluación ex ante vinculada a las funciones de evaluación y presupuestación	8
2. Marco Metodológico de la Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos	10
2.1. Diagnóstico	11
2.2. Formulación	14
3. El Proceso actual de Evaluación Ex Ante de Diseño	21
4. Resultados en la aplicación de la Evaluación Ex Ante de Programas	24
4.1. Cobertura del proceso de evaluación ex ante	25
4.2. Calificación obtenida por los programas	26
4.3. Integración al ciclo presupuestario	28
5. Principales Conclusiones	31

Glosario de siglas

NGP:	Nueva Gestión Pública
PpR:	Presupuesto por Resultados
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
DCG:	División de Control de Gestión
DAT:	Departamento de Asistencia Técnica
FE:	Formulario Estándar
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación y Cooperación (actual MDS)
MDS:	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
OTEC's:	Organismos Técnicos de Capacitación
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
IVE:	Índice de Vulnerabilidad Escolar
SENAME:	Servicio Nacional de Menores
IFP:	Informe de las Finanzas Públicas

Introducción

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 conceptualizado por Max Weber, 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 estadio 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 como respuesta el paradigma post burocrático, que deriva en la década de los 80 en un modelo de administración, denominado por Christopher Hood como “Nueva Gestión Pública (NGP)”¹. 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 Nueva Gestión Pública desarrollado en el mundo anglosajón, 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 funcionalidades inspiradas en la Nueva Gestión Pública, llamado también “modelo gerencialista” por nutrirse de conceptos y técnicas propias de la gerencia privada. Destacaron, entre estos instrumentos, la planificación estratégica; la definición de resultados cuantificables; el uso de incentivos remuneracionales; la contractualización entre agentes y la externalización de funciones tradicionalmente ejecutadas por el Estado.

Basándose en dichas ideas, Chile en los años 90 se suma al proceso modernizador a través del fortalecimiento de su institucionalidad presupuestaria, adscribiéndose al concepto de Presupuesto por Resultados (PpR) utilizado por los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y creando para ello, una estructura específica dentro de la Dirección de Presupuestos denominada División de Control de Gestión (DCG), responsable de colaborar con la implementación del PpR a través de la generación e integración de información de desempeño al ciclo presupuestario.

La opción para llevar adelante el PpR, fue operar bajo la categoría de “Presupuesto Informado”, para lo cual se diseñó e implementó un “Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”, con el objetivo de generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto.

Dicho sistema, se ha ido conformando por diversos instrumentos desarrollados desde 1993 en adelante, asociados a los procesos de formulación, monitoreo o seguimiento, evaluación y provisión de incentivos remuneracionales en el sector público.

Los avances logrados en su primera década de operación, posicionaron a Chile como un ejemplo a nivel mundial en materia de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E), junto a países con mayor nivel de desarrollo económico, tales como Australia y Estados Unidos², entre otros miembros de la OCDE.

¹ NGP: Modelo de gestión o administración del Estado desarrollado al amparo de los Gobiernos conservadores de Magareth Thatcher y Ronald Reagan.

² Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation; Mackay, Keith, PREM Notes N°1, World Bank (2010). How to Build M&E Systems to Support Better Government, Mackay, Keith, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank (2007), pp. 25-30.

Tras dos décadas de operación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, la experiencia, el aprendizaje y los nuevos contextos, sugieren seguir avanzando en la identificación y sistematización de las acciones que el Estado financia y ejecuta para abordar los problemas y necesidades que afectan a la ciudadanía.

Dentro de dichos aprendizajes, destaca como condición necesaria para desarrollar el PpR, contar con elementos pertinentes asociados a la planificación estratégica gubernamental³ y organizacional⁴, para luego avanzar en su vínculo con el presupuesto. En efecto, el no disponer previamente de los antecedentes de contexto que dan origen a un nuevo programa público o a su reformulación, hace complejo revisar su pertinencia (prioridad, duplicidad o complementariedad). Por su parte, el no conocer ex ante el problema específico (modelo causal) que aborda un programa público y la población afectada, coarta asimismo la posibilidad de analizar la coherencia entre éstos y la solución propuesta (diseño). Por último, si no se conoce ex ante el propósito y las variables de resultados de un programa, no se puede identificar y registrar la información relevante con que se hará luego su respectivo seguimiento y evaluación.

Es así, que el actual Sistema de Evaluación y Control de Gestión considera en su menú de instrumentos desde el año 2008, una línea de Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos, la cual evolucionó a partir de la denominada Ficha de Presentación de Programas o Formulario Estándar (FE) desarrollada en los años 2000 por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en base a la metodología de Marco Lógico⁵.

La Sección 1 del documento analiza el marco legal de la evaluación ex ante, así como la evolución histórica que ha tenido dicho proceso. La Sección 2 presenta el marco metodológico que sustenta la evaluación ex ante aplicada por DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social. El proceso actual de evaluación ex ante se describe en la Sección 3, en tanto que en la Sección 4 se presentan los principales resultados del proceso. Finalmente, en la Sección 5, se destacan las principales conclusiones.

3 Una forma de entender u operativizar la planificación estratégica, es a través de la denominada agenda programática basada en el programa de gobierno, desarrollada generalmente por el Centro de Gobierno.

4 Esto es, a nivel de cada ministerio y agencia.

5 La metodología de Marco Lógico, corresponde a una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de proyectos, Oficina de Evaluación y Supervisión (EVO). BID (1997).

1. EVALUACIÓN EX ANTE EN EL MARCO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA



1. Evaluación Ex Ante en el marco del proceso de formulación presupuestaria

1.1. Marco legal e institucional

La Ley de Administración Financiera del Estado⁶ asigna a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) la función de “orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria”, así como evaluar los programas y el cumplimiento de los fines y metas programadas por los servicios públicos⁷. En efecto, el Decreto con Fuerza de Ley N° 106, que fija las disposiciones por las que se rige la Dirección de Presupuestos, establece que entre otras funciones, a la DIPRES 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”⁸. En el contexto de su misión, la Dirección de Presupuestos 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”.

En este marco, el “Sistema de Evaluación y Control de Gestión” de la Dirección de Presupuestos ejecuta entre otros instrumentos, la línea de evaluación ex ante de diseño de programas públicos, la cual se institucionalizó el año 2008, a través de la creación del Departamento de Asistencia Técnica (DAT) dentro de la División de Control de Gestión (DCG) de DIPRES.

Posteriormente, la Ley N°20.530 establece que el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) 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. Lo que en definitiva se tradujo, en la necesidad de un trabajo coordinado y colaborativo entre DIPRES y el MDS para ejecutar las funciones de evaluación ex ante y monitoreo o seguimiento de la oferta programática pública.

1.2. El ciclo del programa público y la función de evaluación

Las políticas públicas permiten al Ejecutivo avanzar en el cumplimiento de los compromisos de su programa de gobierno (agenda programática), y éstos pueden operativizarse mediante regulaciones, inversiones o proyectos, así como también a través de programas públicos. De ellos se espera que aborden, a través de su propósito u objetivo, la solución los problemas que afectan el bienestar de la ciudadanía.

Cabe recordar, que el concepto “programa” fue introducido en la administración pública en los años 60’s, cuando la planificación era una disciplina común y obligada en la gestión del Estado, inspirada en modelos de desarrollo que, para dichos efectos, utilizaban la secuencia jerárquica política, plan, programa y proyecto.

En nuestro país el concepto “programa” presupone varias acepciones, así la Dirección de Presupuestos en las Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos en el Clasificador Presupuestario utilizado para formular y estructurar el presupuesto de la Nación, indica que un programa presupuestario es una “Subdivisión de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos”⁹.

Actualmente, en la Ley de Presupuestos, un programa presupuestario puede corresponder a una definición bastante flexible de agrupaciones de ingresos y gastos, creados sin necesariamente una lógica transversal explícita. En este

⁶ Decreto Ley N° 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado. Artículo N° 15.

⁷ Decreto Ley N° 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado. Artículo N° 52.

⁸ Decreto con Fuerza de Ley N°106, Artículo 2°, numeral 23.

⁹ Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público año 2016. Dirección de Presupuestos. (pág.: 41).

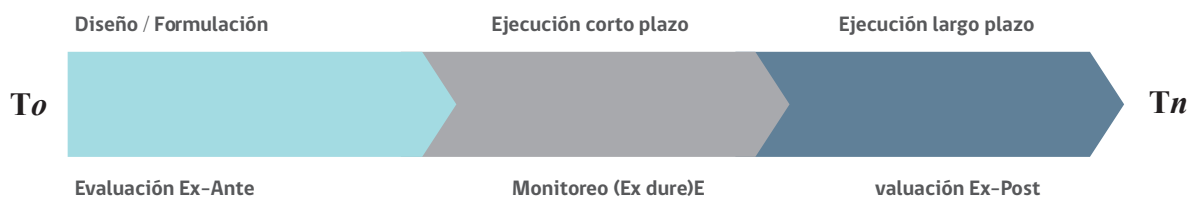
marco, no siempre existe coincidencia directa entre un programa presupuestario incluido en la Ley de Presupuestos y un programa público identificado en la oferta programática¹⁰. En efecto, la estructuras y alcance de los programas presupuestarios en general no se alinean con el concepto de programa público, utilizado en gestión pública en el marco de metodologías internacionalmente validadas para la evaluación ex ante, ex dure o ex post.

De allí que cobra relevancia estructurar y avanzar en una mayor vinculación entre las actividades financiadas con presupuesto público y la lógica de programa, cuya definición es más comprehensiva y útil para la función de monitoreo y evaluación (M&E), así como también para un mayor accountability¹¹.

Por otra parte, el uso del concepto programa público como unidad de análisis para la presupuestación, implementación y evaluación, asume en general que todo programa está vinculado a una política pública mayor, y que su uso sugiere el interés por identificar y medir su gestión (nivel de producción) y resultados. Es por ello, que la idea de utilizar el concepto programa en el proceso presupuestario, determina la voluntad de asignar recursos en función de un problema público a abordar, un propósito a lograr, y la convicción de identificar resultados esperados y medir posteriormente el grado de consecución de los mismos.

De esta manera, en el marco del desarrollo del Sistema de Evaluación y Control de Gestión construido por DIPRES, fue necesario perfeccionar la definición de programa público en línea con la literatura internacional especializada y vigente. Actualmente, todos los instrumentos asociados a la evaluación y monitoreo del referido Sistema, comparten una definición de programa público, entendiendo que un programa corresponde a “un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas para proveer ciertos bienes y/o servicios (componentes), tendientes a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema que la afecte”¹².

Figura 1: Ciclo de vida del programa y tipos de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

El contar con una definición más precisa a este respecto, ha facilitado no sólo la elaboración de metodologías evaluativas coherentes con dicha definición, sino también, una mejor articulación entre los distintos modelos evaluativos (diseño, monitoreo y evaluación ex post) bajo una mirada de “ciclo de vida del programa público”. Dicha aproximación metodológica, permite complementar y enriquecer la función de evaluación ex post, con el aporte de la evaluación ex ante de diseño y del monitoreo o seguimiento de programas, configurando un proceso integrado con múltiples sinergias, no obstante tratarse de metodologías ad hoc para cada etapa del programa. (Ver Figura N° 1).

¹⁰ Definido este último, bajo la tradicional jerarquización utilizada por la planificación estrategia asociada a las políticas públicas.

¹¹ Accountability puede ser interpretada como el llamado a las instituciones y oficiales públicos a responder frente a la ciudadanía. Implica una relación de interacción social entre quienes pueden pedir cuentas y quienes deben rendirlas. Mulgan, Richard (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK.

¹² Instructivo de Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos, DIPRES, 2019.

1.3. Consolidación de la evaluación ex ante vinculadas a las funciones de evaluación y presupuestación

A partir del año 2000, en el marco de un trabajo conjunto con el entonces Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), DIPRES elaboró una Ficha de Presentación de Programas denominada Formulario Estándar (FE) para que los servicios públicos postularan programas a un fondo concursable, para recursos nuevos o incrementales. Lo anterior, con el propósito de desarrollar y aplicar procedimientos que estandarizaran los antecedentes solicitados en el proceso de la formulación presupuestaria.

Dicho fondo concursable, denominado “Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales”, fue utilizado en la elaboración del presupuesto entre los años 2001 y 2003, en consideración a la menor disponibilidad de recursos fiscales de aquellos años, la que restringía la incorporación de nuevas iniciativas y ampliaciones significativas de cobertura de programas ya existentes. Se buscaba a través de esta metodología innovadora, disponer de mejor información para el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos, aportando con ello a disminuir el carácter inercial del presupuesto.

Debido a la utilidad demostrada por dicho procedimiento, en el Protocolo de Acuerdo firmado en la tramitación de la Ley de Presupuestos 2007¹³, se estableció como obligatorio el uso del FE para la presentación de programas nuevos, reformulaciones y ampliaciones sustantivas de programas al presupuesto. Consolidando con ello, la necesidad de fundamentar ex ante los diseños de los programas públicos propuestos.

Esta función de “evaluación ex ante” se institucionalizó a partir del año 2008, y se asumió como una tarea permanente de DIPRES; convirtiéndose en un proceso articulado y comprehensivo asociado a la presentación de programas al presupuesto; proveyendo DIPRES asistencia técnica a los Servicios Públicos para mejorar el diseño de dichas iniciativas, con una metodología ad hoc basada en el enfoque de Marco Lógico. Esta estrategia, buscaba además mejorar las competencias sectoriales en materia de formulación de programas públicos.

A partir del año 2010, ya instalado en DIPRES el modelo metodológico, los sistemas y los instrumentos para implementar la evaluación ex ante, se rediseñó dicho proceso para abordar dos debilidades identificadas en virtud de la experiencia acumulada: i) la oportunidad de la información y ii) la interlocución con contrapartes acotadas en los respectivos servicios. La primera falencia se abordó adelantando el proceso de evaluación ex ante, lo que amplió los plazos para iterar y asesorar técnicamente a los formuladores, logrando diseños calificados previos al inicio del proceso presupuestario¹⁴ y a la realización de las Comisiones Técnicas. Complementariamente, y para desarrollar una interlocución más pertinente, el cambio en la calendarización facilitó el revisar los programas y sus fundamentos directamente con los responsables de su diseño y/o ejecución (policy makers), y ya no sólo con las contrapartes presupuestarias de cada Servicio.

Para operativizar este rediseño se creó una plataforma en el sitio web de DIPRES y, desde entonces en el marco de las instrucciones impartidas anualmente por el Ministro de Hacienda¹⁵, esto es previo al inicio del proceso de formulación presupuestaria (instrucciones y comunicación del marco presupuestario), los servicios públicos deben someter los diseños de programas nuevos y las reformulaciones significativas, a un proceso de revisión y calificación.

El proceso vigente permite entregar feedback y asistencia técnica especializada a los Servicios para subsanar debi-

¹³ El Protocolo de acuerdo asociado al despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2007, mencionaba en el punto 1.10 “Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, lo siguiente: “Uso obligatorio de formato estándar de presentación de nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes. Dicho formato contendrá un conjunto de antecedentes relevantes, mínimos, que servirán de base para realizar un análisis ex ante de los programas”.

¹⁴ El proceso presupuestario tiene hitos perfectamente calendarizados. Así, una vez que DIPRES comunica el marco presupuestario (entendido como el monto que la Dirección de Presupuestos informa a los Servicios Públicos, sobre el cual ellos formulan su presupuesto para el año siguiente), el Servicio tiene de dos a tres semanas para presentar su solicitud completa, y luego, se da inicio a un período de análisis entre DIPRES y los Servicios respecto de sus solicitudes y prioridades. A dichas reuniones, se les denomina Comisiones Técnicas.

¹⁵ Oficio Circular de la Directora de Presupuesto, N° 5 del 14 de abril de 2011.

lidades identificadas en las estructuras de los programas, así como contar con información más oportuna, relevante y completa, y una calificación del diseño conceptual y operativo de los programas. Todo ello, previo a la instancia de análisis programada en el cronograma anual de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos¹⁶.

A partir del año 2012, la Ley orgánica que creó el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)¹⁷, le asignó a dicha institución las funciones y atribuciones para realizar la evaluación ex ante 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. Dicha Ley, define que los Ministerios e Instituciones “sociales” corresponden a aquellos que ejecutan iniciativas considerados en la Clasificación Funcional del Gasto¹⁸ como tales, clasificación usada en la elaboración de las Estadísticas de Finanzas Públicas por DIPRES.

La evolución del proceso de evaluación ex ante, ha permitido construir un registro significativo de diseños de programas, principalmente de aquellas instituciones cuya misión está asociada a la ejecución de políticas públicas que abordan problemas que afectan directamente a la ciudadanía. Por su parte, aquellas instituciones que, no obstante asumir funciones relevantes para la gestión del Estado, no ejecutan acciones vinculadas directamente a la resolución de problemas o necesidades de la ciudadanía, como puede ser la Tesorería o el Servicio de Impuestos Internos, pueden no tener programas identificados, dado que su labor es más difícil de estructurar bajo este modelo metodológico. Además, aplicar la metodología de programas a su gestión podría ser ineficaz, ya que su desempeño no se mide necesariamente en el dominio de la ciudadanía, salvo por aquellas dimensiones asociadas a la satisfacción de sus usuarios, para lo cual se aplican otros mecanismos.

16 Discusión de proyectos en Comisiones Técnicas y la preparación de los Informes Proposición Sector Presupuestarios.

17 Ley N° 20.350.

18 La Clasificación Funcional del Gasto es una distribución de las erogaciones del Sector Público “centrada en el propósito o función para el que se efectúan las transacciones. Esta clasificación permite evaluar la efectividad de los gastos desde el punto de vista costo/beneficio”. DIPRES. “Estadísticas de las Finanzas Públicas. 2005-2014” Pág. 28.



2. MARCO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN EX ANTE DE DISEÑO DE PROGRAMAS PÚBLICOS



2. Marco Metodológico de la Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos¹⁹

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de evaluación ex ante se aplica a los programas nuevos y a aquellos que se propone reformular de modo significativo. La aplicación de este marco metodológico por parte de DIPRES, requirió desarrollar y/o explicitar un glosario de conceptos específicos, dado que en nuestra administración pública muchos de estos conceptos pueden considerar distintas acepciones. De esta manera, tal como se mencionó anteriormente, se definió programa público como “un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas para proveer ciertos bienes y/o servicios (componentes), tendientes a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema que la afecta.”

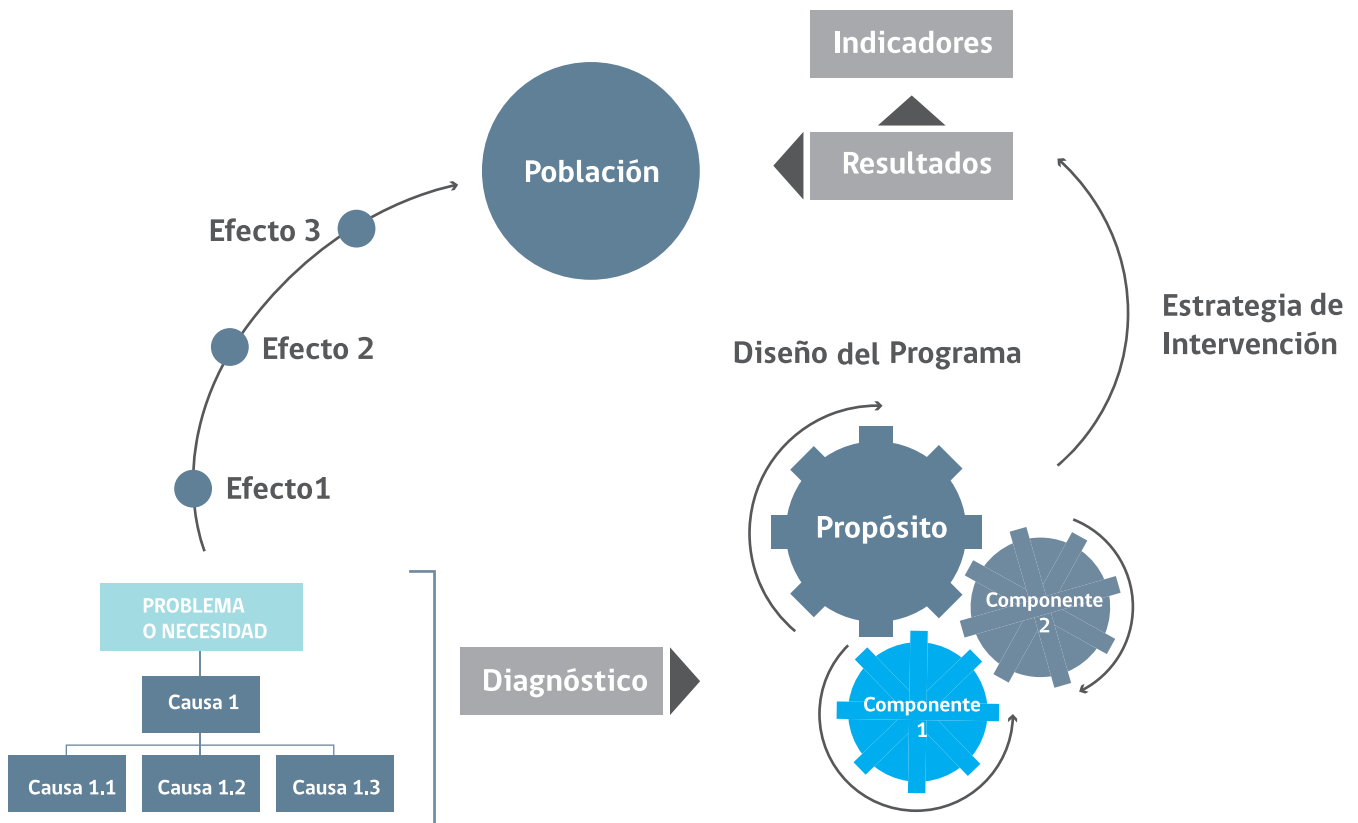
La evaluación ex ante se basa conceptualmente en la metodología de marco lógico²⁰, herramienta que permite al formulador presentar de manera sistemática y lógica, aspectos relevantes del diseño de un programa, como por ejemplo: el fin o contribución específica que realiza un programa a un objetivo relevante de política pública; el propósito del programa como una solución concreta a un problema diagnosticado previamente; los componentes o bienes y servicios que se entregará a los beneficiarios; y las actividades necesarias para generar y proveer dichos bienes y servicios. Además, dicho modelo permite al formulador analizar y definir previamente los medios que facilitarán el posterior monitoreo y evaluación del desempeño del programa, ya que considera la formulación de indicadores para cada nivel de objetivo relevante y la revisión o diseño (si no existen) de las fuentes de información que permitirán cuantificar dichos indicadores.

¹⁹ El marco metodológico descrito en esta sección fue desarrollado originalmente por DIPRES, y en general también es válido para los procesos desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social. Ahora, dado que el mandato legal del MDS es un tanto distinto al de DIPRES, es posible que su metodología presente ciertas variaciones y adaptaciones según las funciones específicas de dicha Cartera.

²⁰ Para mayor detalle de la metodología utilizada en cada una de las líneas de evaluación ex post ver: “Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías” (DIPRES 2015).

La Figura 2 resume en forma esquemática los principales elementos que conforman este enfoque metodológico.

Figura 2: Esquema metodológico para evaluación ex ante de diseño



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se muestra en la Figura 2, un programa surge como respuesta a un problema público. Por lo que el proceso de evaluación ex ante parte con un diagnóstico que permita acotar o precisar dicho problema, así como las causas que lo generan y los efectos negativos de largo plazo que tendrá su persistencia sobre la población afectada. El paso siguiente es formular o diseñar un programa que resuelva el problema identificado en el diagnóstico, abordando para ello las principales causas que lo explican. Por lo anterior, un programa bien formulado, propone a través de su estructura de objetivos una "hipótesis de cambio"; ya que se plantea que a partir de una determinada estrategia y de la provisión de ciertos bienes y/o servicios (tratamiento), la población afectada superará su problema inicial.

A continuación, se analizan los principales contenidos solicitados a un programa público en una evaluación ex ante de diseño.

2.1. Diagnóstico

En efecto, el primer paso para la formulación de un programa, corresponde a la identificación del problema que se busca resolver con la intervención, la población que es afectada por éste problema, las causas y los efectos relacionados. El conjunto de estos elementos constituye lo que se denomina “modelo de causalidad” del programa, en tanto que el trabajo que conduce a la elaboración de este modelo de causalidad es lo que se denomina diagnóstico. A continuación, se explica cada uno de estos conceptos:

Problema principal

Corresponde al problema que se espera resolver con la ejecución del programa, y se caracteriza por:

- Identifica una situación real que afecta el bienestar de una población determinada que es externa al sector público (ciudadanos, trabajadores, pequeños empresarios, alumnos, pacientes, etc.). Lo anterior, descarta el planteamiento de problemas principales que tengan que ver con los recursos, la gestión o los procesos internos de aparato público.
- Ser acotado, es decir, se debe identificar sólo un problema principal.
- Identifica claramente la población afectada.
- No se plantea como una falta de solución (Ej.: Falta de subsidios, necesidad de más infraestructura, etc.)
- Corresponde a una situación que no esté siendo abordada respecto de la misma población afectada, por otras instancias públicas o privadas.

Ejemplo:

Jóvenes que ingresan al Sistema Penitenciario, de acuerdo al art. 56 de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, presentan una alta tasa de reincidencia delictual.²¹

Finalmente, el problema principal identificado debe ser objetivo; esto es, que su existencia pueda ser demostrada o respaldada con evidencia cuantitativa o cualitativa.

Ejemplo:

El Sistema Penitenciario en la actualidad mantiene en funcionamiento 15 secciones juveniles para dar cumplimiento al Art. 56 de la Ley 20.084. De éstas, 6 tienen una población promedio mensual menor a 10 jóvenes, 7 tienen un promedio de 11 a 30 internos(as) y 2 tienen una residencia promedio mensual de 62 jóvenes. Estos jóvenes presentan un alto índice de reincidencia delictual. La Fundación Paz Ciudadana, en su Estudio de Reincidencia (2015) señala que el porcentaje de reincidencia por nuevas causas en jóvenes de entre 16 y 20 años alcanza a un 61% (situación actual) y a 54% si se consideran las nuevas condenas. Cabe señalar que de acuerdo a este mismo estudio, en el período 2010-2014, el promedio de reincidencia para cualquier tipo de delito y sin considerar rangos etarios, en cinco países occidentales (UK, USA, Canadá, Alemania y España), es de 40% (situación deseada).

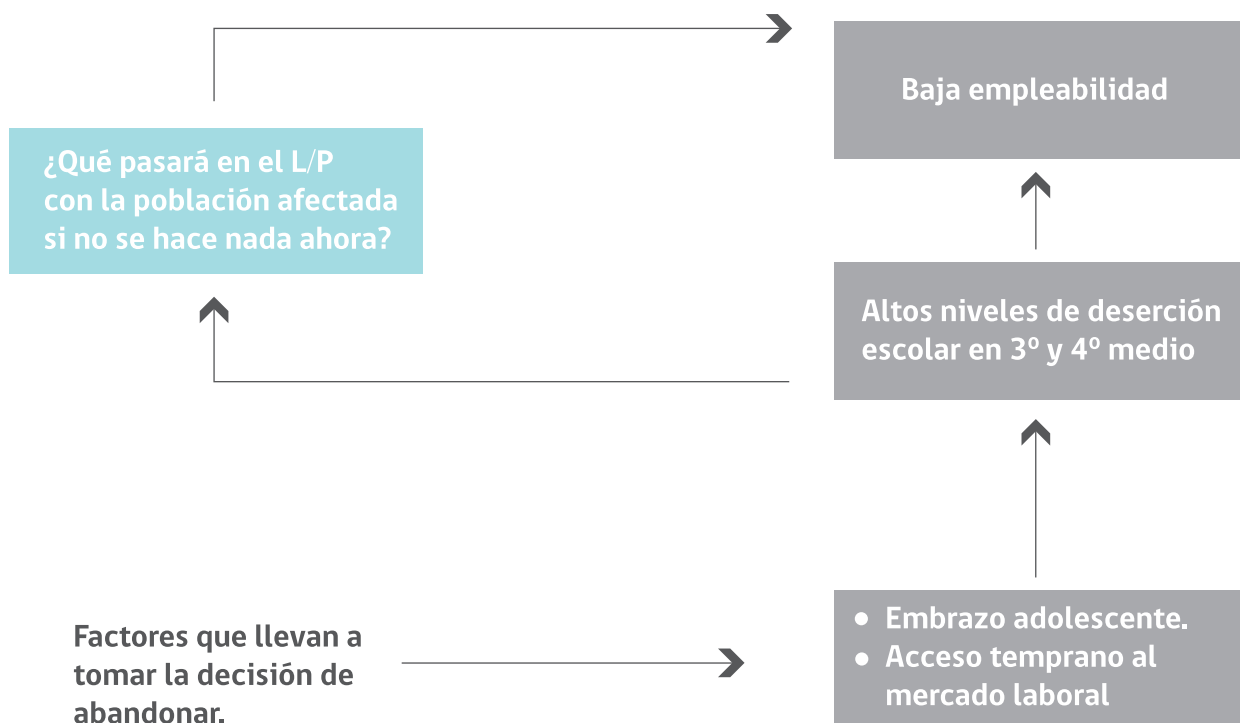
²¹ El ejemplo a usar con motivos ilustrativos, corresponde a una adaptación de un caso real.

Causas y efectos del problema principal

Las causas corresponden a las razones por las cuales se genera el problema principal. Es muy importante que la identificación de las causas a incluir en el modelo de causalidad sea exhaustiva (ver Figura N° 3), dado que, desde el punto de vista metodológico, un programa bien formulado es aquel que aborda o resuelve las principales causas del problema. Si bien algunas de las causas identificadas pueden estar fuera del alcance de la futura intervención o estar siendo abordadas por otros programas o instancias privadas o públicas, éstas deben ser menores o poco significativas en la explicación del problema principal.

Los efectos del problema, por otra parte, corresponden a los daños o consecuencias negativas que la presencia del problema provoca en la población afectada. Para no confundirlos con el problema principal o con síntomas del mismo, deben ser entendidos como consecuencias de largo plazo. En otras palabras, deben responder a la pregunta ¿Qué va a ocurrir en el futuro con la población afectada, si no se resuelve el problema principal en el presente?

Figura 3: Diagnóstico (modelo de causalidad)



De lo anterior, se deduce que la construcción de un modelo de causalidad presupone el establecimiento de relaciones causa-efecto entre estos tres elementos: las causas, el problema principal y los efectos. Mientras más robustas sean las relaciones causa-efecto contenidas en el modelo de causalidad, más útil será este modelo para la formulación del futuro programa. Por lo anterior, un requisito fundamental del trabajo de diagnóstico, es que la existencia de relaciones causa-problema y de relaciones problema-efecto, sean respaldadas con datos cuantitativos, es decir, basadas en evidencia.

Población potencial

La población potencial del programa es aquella que presenta o que es afectada por el problema identificado como problema principal. La población potencial debe estar claramente caracterizada; esto es descrita en términos de sus atributos más relevantes, por ejemplo: sexo, edad (promedios o tramos etarios), nivel socio-económico (decil de ingreso u otra definición socio-económica), localización (rural/urbana), situación legal, característica étnica y cultural, entre otros atributos pertinentes a considerar en el posterior trabajo de diseño del programa.

Ejemplo:

La población potencial corresponde a personas mayores de 16 años condenadas por la Ley 20.084, con una orden del tribunal que ordene su ingreso a una Sección Juvenil de Gendarmería. La orden de ingreso a las secciones juveniles se entrega cuando los jóvenes no logran adaptarse al sistema cerrado del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Durante el año 2014, los tribunales ordenaron el ingreso de 150 jóvenes a las secciones juveniles, con lo que se completa un total de 465 internos. Se espera un crecimiento del orden del 10% anual en el flujo de nuevas órdenes de ingreso para los años 2017 y 2018, por lo que, si se mantiene la tasa de egreso del programa, se estima una población potencial de 2.000 jóvenes entre 2018 y 2021.

2.2. Formulación

Una vez identificado el problema que el programa pretende resolver y su modelo de causalidad, es necesario definir el resultado principal que se quiere lograr (propósito), describir la estrategia y los medios a través de los cuáles el programa alcanzará ese resultado principal y los bienes y servicios concretos que se entregarán a los beneficiarios (componentes). Asimismo, es importante que se explicita, si corresponde, los criterios a utilizar para focalizar el programa y para seleccionar o priorizar a los beneficiarios.

Como se muestra en la Figura N° 4, uno de los principales aportes que realiza la metodología de marco lógico, es explicitar la relación que existe entre los distintos elementos del diagnóstico y el diseño del programa, o más concretamente entre el diagnóstico y la estructura de objetivos de la matriz de marco lógico (1° columna).

Figura 4: Relación entre diagnóstico y objetivos del programa



Propósito

Corresponde al resultado principal del programa, entendido como el efecto o cambio que se espera conseguir en la población atendida como consecuencia directa de la entrega de los bienes y/o servicios (componentes). Se caracteriza por:

- Ser una solución al problema principal identificado en el diagnóstico. De hecho, debería poder redactarse directamente a partir del problema principal; planteando el enunciado del problema principal en positivo; esto es, como problema resuelto (ver Figura N° 5).
- Ser una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir con la población atendida (alumnos, jóvenes desempleados, microempresarios, etc.), como consecuencia directa de la entrega de los bienes y/o servicios del programa.
- Ser acotado a un único propósito del cual se haga responsable el programa, no obstante, pueda, a partir del logro del propósito, contribuir a otros fines superiores.
- Identificar claramente la población en la cual se espera obtener este cambio o resultado.

Figura 5: Relación entre diagnóstico y objetivos del programa (Ejemplo)

Baja empleabilidad	▶	Fin Contribuir a la mejorar la empleabilidad	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Altos niveles deserción escolar en 3º y 4º medio	▶	Propósito: Reducir la deserción escolar en 3er y 4to medio			
1) Embrazo adolescente 2) Acceso temprano a mercado laboral	▶	Componentes - Atenciones psicosociales - Talleres de educación sexual - Bono por retención escolar - Beca de estudios			

Ejemplo:

Se reduce la tasa de reincidencia delictual de los Jóvenes que ingresan al Sistema Penitenciario Cerrado, de acuerdo al art. 56 de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, y que se encuentren integrados al programa.

Finalmente, un propósito bien formulado debe ser medible o potencialmente medible; esto es que, a partir de su enunciado, sea posible identificar una variable de resultado clave, que más adelante permita formular un indicador para hacer seguimiento al logro de dicho propósito.

Ejemplo:

Nombre del Indicador: Porcentaje de jóvenes egresados del programa que reingresan al Sistema Penitenciario Cerrado.

Fórmula de Cálculo: $(N^{\circ} \text{ de jóvenes egresados del programa que encuentran cumpliendo una segunda o tercera condena en el Sistema Penitenciario Cerrado a diciembre del año } t / N^{\circ} \text{ total de jóvenes egresados del programa a diciembre del año } t) \times 100$.

Estrategia y componentes

Se debe describir la estrategia del programa, esto es, explicar la secuencialidad o relación que existe entre los distintos componentes y como éstos se articulan para lograr el propósito planteado. Si es relevante, también se deben

mencionar las articulaciones con otras instituciones públicas o privadas, y cómo se relacionan operativamente con el programa. Adicionalmente, se debe identificar si el programa considerará mecanismos de participación ciudadana y/o algún otro enfoque particular dentro de su estrategia (género, pueblos indígenas, territorial, otros).

El programa brindará atención psicosocial, nivelación de estudios y capacitación laboral a los jóvenes que ingresan a cumplir condena en las secciones juveniles del sistema penitenciario cerrado. Así, el programa busca disminuir el riesgo de reincidencia entregando prestaciones psicosociales a la población que ingrese desde 2018, implementando el Modelo de Riesgo Necesidad, según el cual la reincidencia se reducirá si el nivel de las prestaciones es proporcional al riesgo de reincidencia del infractor, para lo cual se realizarán diagnósticos psicosociales basados en el análisis de factores de riesgo de reincidencia y aspectos protectores personales, familiares y comunitarios existentes, los cuales permitirán establecer una planificación individualizada de las intervenciones.

Para aquellos internos de menor riesgo de reincidencia, se complementarán los servicios psicosociales, con nivelación de estudios y/o capacitación laboral, siempre que el diagnóstico y plan individual lo consideren pertinente. La estrategia, deberá favorecer los permisos de salidas y las sustituciones y/o remisiones de condena, de acuerdo a la evaluación del avance mostrado por el interno, como también, la flexibilidad de tratamiento en el caso de registrarse retrocesos en el proceso de rehabilitación.

Los servicios serán entregados dentro de los recintos de Gendarmería en espacios especialmente acondicionados, por profesionales externos (psicólogos, profesores y terapeutas ocupacionales) contratados en la modalidad part-time. Los cursos de capacitación serán desarrollados por Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC´s) certificadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) utilizando el Subsidio de Capacitación de Jóvenes, mientras que la nivelación de estudios será desarrollada por el Programa de Recuperación de Estudios de Ministerio de Educación.

Los componentes son los bienes y/o servicios que el programa entregará a su población beneficiaria o, en algunos casos, a beneficiarios intermedios²², con el objetivo de abordar las principales causas del problema, y de esta manera, avanzar en el logro del propósito.

Algunas características de los componentes son:

- Ser bienes y/o servicios terminados y provistos a los beneficiarios finales (cursos, becas, créditos, vacunas, subsidios, etc.).
- Ser independientes en la producción, es decir, la producción o generación de uno no debe determinar la producción del otro. Si esto no ocurre, lo más probable es que lo planteando no corresponda a un componente, sino más bien a una actividad o producto intermedio, necesario para generar un componente.
- Ser necesarios, en el sentido de ser imprescindibles para abordar las principales causas del problema principal identificado en el diagnóstico.
- Indicar claramente la unidad de medida que permitirá cuantificar su nivel de producción.

Finalmente, para cada componente se debe detallar la modalidad de producción o la forma en que se provee el bien

²² Un caso en que típicamente los componentes se entregan a beneficiarios intermedios en lugar de a la población beneficiaria, ocurre en el área de formación o especialización docente, en donde los servicios son entregados a los profesores, esperando con esto mejorar los niveles de aprendizaje de los alumnos (beneficiarios finales).

y/o servicio (Fondo concursable, subsidio a la demanda, subsidio directo, producción propia, a través de operadores intermedios, etc.), especificando en quién recae la responsabilidad de las principales funciones.

Ejemplo:

Nombre del componente: Intervención Psicosocial

Unidad de medida: Intervención a Personas

Descripción del componente: Se desarrolla mediante intervenciones individuales, con frecuencias diarias y/o semanales, según el nivel del riesgo diagnosticado al interno en su plan individual. Se generan productos tales como: Diagnósticos, planes de intervención individual, e informes de avances, para toda la población juvenil intervenida. Las prestaciones son externalizadas y provistas dentro de cada sección juvenil, por psicólogos contratados part-time mediante la modalidad de honorarios. El modelo de intervención favorece la "responsabilización", reparación, habilitación e integración social de los jóvenes internos.

Nombre del componente: Capacitación Laboral

Unidad de medida: Personas Capacitadas

Descripción del componente: A partir del plan de intervención individual de cada beneficiario, se genera una oferta de capacitación para reducir el déficit detectado. Un profesional terapeuta ocupacional y/o profesor de cada sección juvenil, levanta la demanda de cursos de capacitación y desarrolla acciones de apresto laboral y vocacional. Los cursos son desarrollados en salas de clases habilitadas dentro de los recintos de Gendarmería. La ejecución de los cursos es gestionada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a través de sus Direcciones Regionales, entidad que se encarga de seleccionar a los organismos capacitadores Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y de gestionar las becas para los jóvenes beneficiarios. Se realizan cursos modulares de 3 meses de duración, pudiendo acceder el beneficiario a más de un curso, sí es que existen los cupos disponibles.

Nombre del componente: Nivelación de Estudios

Unidad de medida: Personas niveladas

Descripción del componente: Consiste en la nivelación de estudios de enseñanza básica y media de la población interna en las secciones juveniles. Los cursos son desarrollados en salas de clases habilitadas dentro de los recintos de Gendarmería. La ejecución de los cursos está a cargo de profesores del Programa de Recuperación de Estudios de Ministerio de Educación, entidad que encarga además de la entrega de los certificados correspondientes a los jóvenes beneficiarios.

Población objetivo

Muchas veces, parte de la población potencial identificada en el diagnóstico tiene la capacidad de resolver el problema que la afecta de manera autónoma, es decir, con sus propios medios. Por lo anterior, es común que el alcance de los programas se acote sólo a aquella población que la autoridad respectiva determina, en el marco de una decisión de política, que requiere la ayuda del Estado (en el sentido de que sin dicha ayuda serían incapaces de resolver el problema por sí sola). Este último grupo es lo que se conoce como población objetivo.

Los criterios utilizados para identificar la población objetivo a partir de la población potencial, se denominan criterios de focalización. Dichos criterios, en general y sobre todo en el ámbito de los programas sociales, se relacionan con las

capacidades y la dotación de recursos con que cuentan las personas para resolver el problema por sí mismos (nivel educacional, nivel de ingresos, empleabilidad, ruralidad, nivel de activos, etc.). La claridad y objetividad de los criterios de focalización es otro requisito metodológico fundamental para una adecuada formulación, ya que estos criterios determinarán que los recursos se destinen a la población que más los necesita.

Cabe señalar que la objetividad de los criterios de focalización es un atributo fundamental de una adecuada formulación, en particular, cuando ellos fundamentan la decisión de la autoridad de excluir a ciertos miembros de la población potencial, que, manifestando el problema no cumplen con dichos criterios.

Selección o priorización de beneficiarios

La mayor parte de los programas públicos no contempla atender a toda la población objetivo en un mismo año o en un período determinado, debido principalmente, a que se enfrentan limitaciones presupuestarias y/o de capacidad operativa para ello. Por otra parte, algunos programas se van escalando o ejecutando gradualmente a lo largo de varios años. Por lo anterior, los programas en general establecen criterios para seleccionar o priorizar los beneficiarios y así ordenar la entrega de beneficios a lo largo de la vida del programa.

Desde el punto de vista de la formulación, es importante que estos criterios de selección o priorización cumplan al menos dos requisitos importantes:

- Ser verificables y objetivos. Dado que los criterios de selección o priorización determinan qué personas de la población objetivo se atienden antes y cuáles a continuación, es importante que dichos criterios se encuentren respaldados por fuentes de información confiables y expresado de manera que eviten interpretaciones. Por lo anterior, junto con la descripción de los criterios, es necesario utilizar instrumentos validados para certificar que los beneficiarios cumplen con ellos, como por ejemplo: Registro Social de Hogares, Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de los establecimientos educacionales, certificados, información tributaria, etc.
- Deben ser consistentes con el diagnóstico y/o con la estrategia del programa, por ejemplo, atender primero a las personas de la población objetivo que presentan con mayor severidad el problema identificado como problema principal.

Ejemplo:

Ubicación geográfica: El año 2017 se atenderá a jóvenes de las regiones I, V y Región Metropolitana, continuando en 2018 con los jóvenes de las regiones VIII, IX, X, XI, y XII, para finalizar en 2019 con el resto de las regiones del país.

Situación penitenciaria: Internos que se encuentren cumpliendo su primera condena.

Saldo de condena: Saldo de condena igual o mayor a 6 meses, para asegurar que cada joven reciba como mínimo 6 meses de tratamiento.

Conducta: Conducta calificada como buena o muy buena en el último bimestre, de acuerdo a Informe "Hoja de Vida" de cada interno.

Criterios de egreso

Es necesario, además, explicitar el tiempo a transcurrir desde el ingreso del beneficiario al programa hasta que egresa de él, es decir, el tiempo que el beneficiario permanece recibiendo los bienes y/o servicios (componentes) del programa o tratamiento, explicitando si cada beneficiario puede acceder sólo una vez o más de una vez al programa.

Es importante que los criterios de egreso sean consistentes con el resultado principal que se espera lograr. Aunque es difícil que un programa público pueda garantizar que el 100% de sus beneficiarios superará el problema o brecha inicial, al menos desde el punto de vista del diseño ese debería ser el estándar a lograr y, en consecuencia, los criterios de egreso deben estar directamente relacionados con el logro del propósito del programa.

Ejemplo:

Cada beneficiario puede acceder más de una vez a las intervenciones psicosociales, en la medida que su plan de rehabilitación individual así lo considere. El acceso a capacitación laboral y a nivelación de estudios es sólo por una vez.

El egreso de los beneficiarios no depende del programa ya que está determinado por el cumplimiento del tiempo de condena; esto es, la salida de las Secciones Juveniles por orden de los Tribunales (medidas cautelares) o por medidas administrativas (Libertad Vigilada o Libertad Condicional).

Seguimiento y evaluación

Con el objetivo de viabilizar el seguimiento del programa y la futura evaluación de resultados, tanto a nivel de producto, como de resultados intermedios y finales²³, el diseño del programa debe considerar, al menos, lo siguiente:

- Las fuentes de información desde donde se obtendrán los datos asociados a las variables definidas en el indicador de propósito, por ejemplo: Censo de población, Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile u otra fuente. En el caso de un levantamiento de información realizada por el propio Servicio, se deben identificar los antecedentes básicos que permitan conocer la metodología utilizada y su rigurosidad.

Ejemplo:

Tanto el numerador como denominador del indicador de logro de propósito serán obtenidos a partir de los registros contenidos en las Actas de Sentencias de Tribunales, registros policiales y hojas de vida de los beneficiarios del programa que maneja Gendarmería.

²³ Los resultados intermedios se refieren a cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios, una vez que han recibido los bienes y servicios que entrega el programa. Ejemplos: jóvenes con actitud crítica frente a las drogas (después de participar en talleres de sensibilización), agricultores que desarrollan nuevos cultivos (después de acceder a transferencia tecnológica), etc. Por su parte, los resultados finales (o impactos) se refieren a mejoramientos significativos y perdurables en el tiempo, en la condición o característica de la población atendida que se planteó como esencial en la definición del problema diagnosticado. Ejemplo: aumento del nivel de empleo de jóvenes capacitados, aumento de la productividad de los predios agrícola después de un programa de asistencia técnica, etc.

- Especificar si se identificará a los beneficiarios y postulantes, si el diseño del programa considera postulación, describiendo cómo estos se identificarán (Rol único tributario de las personas o de las empresas, Rol de base de datos de los establecimientos educacionales (RBD), el Rol de los predios, etc.) y el medio físico que se utilizará (base de datos interna, sistema de información externo, papel, etc.).
- Señalar si el programa cuenta con registros que permitan caracterizar a los beneficiarios y postulantes, como, por ejemplo, información demográfica, geográfica, social, laboral, etc.



3. EL PROCESO ACTUAL DE EVALUACIÓN EX ANTE DE DISEÑO



3. El Proceso Actual de Evaluación Ex Ante de Diseño

Tal como se mencionó en las secciones anteriores, la función de evaluación ex ante de diseño de programas públicos, es una labor actualmente institucionalizada en el Ejecutivo en nuestro país. Dicho proceso es ejecutado conjuntamente por la DIPRES y el MDS (programas sociales), y se inicia cada año previo a la elaboración de la solicitud presupuestaria por parte de los Servicios Públicos a DIPRES. A continuación, se describe el proceso desarrollado por DIPRES:

El Ministro de Hacienda en el segundo trimestre de cada año, imparte instrucciones a través de un oficio respecto de la presentación de programas nuevos y reformulados al proceso de evaluación ex ante, ello, en el marco de la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente. El Director de Presupuestos complementa dicha acción, entregando instrucciones específicas a través de un **oficio circular** a los Ministros, Subsecretarios y Jefes de Servicio.

Se espera de esta manera que, antes de la toma de decisiones presupuestaria, los Servicios Públicos dispongan de un conjunto de programas con diseños adecuados y validados técnicamente, para ser priorizados en las respectivas solicitudes de financiamiento, en concordancia con el marco de gasto comunicado por DIPRES. Por su parte, DIPRES gracias al proceso de evaluación ex ante, dispone de información más completa y sistematizada respecto de los programas, para su uso en la toma de decisiones presupuestarias.

De acuerdo con las instrucciones y plazos definidos, se habilita la plataforma de evaluación ex ante en la Web de DIPRES, para que los Servicios presenten los diseños de sus programas nuevos, completando la **Ficha de Programas Nuevos**. Ello, luego de revisar en la aplicación Web su Oferta Programática, y validar, que ninguno de los programas vigentes en ella, aborda el nuevo propósito.

Si se trata de una reformulación, el formulador accede en la mencionada plataforma a la última versión del diseño de programa registrada en la base de datos del DIPRES, y utilizándola como base, procede a completar y/o modificar la **Ficha de Reformulación**, incluyendo en ella los fundamentos que justifiquen los cambios al diseño previo.

La plataforma de evaluación ex ante, permite brindar apoyo técnico por parte de DIPRES, facilitando la iteración entre el equipo formulador del programa y los analistas de el DAT. Dependiendo de la fecha de ingreso a la plataforma, pueden ocurrir hasta 4 iteraciones o rondas de comentarios antes de que un programa obtenga su calificación definitiva. Esta última labor, puede ser complementada con reuniones presenciales según los requerimientos de los formuladores.

La mencionada plataforma de DIPRES, también permite “editar”²⁴ los contenidos de los programas registrados en la base de datos, lo cual aplica cuando no se propone modificar la estructura principal del programa. La edición, es propuesta por el Servicio y validada por los analistas de DIPRES. También en el proceso ex ante y por iniciativa de DIPRES, se puede solicitar a programas en ejecución que no cuenten con una evaluación ex ante, que presenten una “revisión de diseño”, procedimiento que consiste en actualizar o explicitar su diseño a través de la plataforma y lograr una calificación de éste. Por último, y gracias a que el proceso de evaluación ex ante proporciona a los Servicios Públicos la visualización de su oferta programática vigente en la base de datos de DIPRES, se les requiere que informen a través de la plataforma, qué programas de dicho menú han sido discontinuados o se discontinuarán para año siguiente.

Para efectos de la evaluación y calificación del diseño, se ha desarrollado una **pauta de evaluación de diseño**, que se aplica cuando un diseño es presentado por primera vez, así como también, después de cada iteración ocurrida durante el proceso de asistencia técnica.

²⁴ Se entiende por edición de un programa una modificación introducida al o los textos que describen aspectos tales como: antecedentes generales del programa, resultados (nombre y fórmula de cálculo del indicador de propósito), población (criterios de focalización), y descripción de sus componentes, sin que esas modificaciones signifiquen un cambio en el fondo o naturaleza de tales aspectos, es decir, una edición no puede dar origen a una reformulación del programa, o la creación de un nuevo programa.

La pauta desarrollada considera cinco pilares o dimensiones, aunque para la calificación sólo se consideran las 4 primeras, a saber: i) Diagnóstico del problema; ii) Población (focalización); iii) Objetivos y seguimiento; iv) Estrategia y componentes; y v) Uso de recursos. La última dimensión, permite disponer de órdenes de magnitud y realizar un análisis comparativo (benchmark) con otros programas registrados o monitoreados en su desempeño²⁵, en particular para variables tales como: gasto estimado por beneficiario, gasto estimado por unidad de componente y gasto administrativo estimado.

La calificación obtenida por el programa una vez aplicada la pauta, puede ser:

- Recomendado Favorablemente (RF): si obtuvo categoría suficiente en cada pilar de la evaluación.
- Objetado Técnicamente (OT): Si obtuvo categoría insuficiente en al menos un pilar de la evaluación.
- Falta Información (FI): si no cuenta con información suficiente para ser evaluado.

Cabe señalar que para efectos de calificar los diseños de programas sociales, el MDS ha utilizado categorías distintas de acuerdo a lo establecidos por su Ley Orgánica (N° 20.530), que le exige pronunciarse respecto de la: consistencia, coherencia y atingencia²⁶.

El reporte con la calificación del programa debe ser realizado oportunamente, de modo que dicha información esté disponible para el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Iniciado el proceso presupuestario, el Servicio debe definir si incluye en su proyecto de presupuesto (solicitud), una petición específica de recursos para el programa en comento, a través del Formulario Estándar (o Anexo Presupuestario), tal como se presenta en la Figura N°6.

Cerrado el proceso de evaluación en esta primera etapa, se informa los diseños evaluados y las calificaciones obtenidas por los programas a la Subdirección de Presupuestos de DIPRES, incluyendo en los mencionados informes observaciones y eventualmente sugerencias a tener en cuenta, tales como: potenciales duplicidades, sugerencia de implementación gradual del programa, o la necesidad de validar previamente ciertas articulaciones claves del programa con otras iniciativas o instituciones para asegurar su complementariedad.

Cabe destacar, que la calificación sobre el diseño de un programa, no es necesariamente vinculante respecto de la decisión de asignar o no recursos presupuestarios al programa para el año fiscal siguiente.

Una vez terminadas las Comisiones Técnicas²⁷ desarrolladas en DIPRES, es habitual que los Servicios en virtud de la revisión de sus prioridades y a solicitud de los Sectores Presupuestarios, soliciten reactivar el proceso de evaluación ex ante, tanto para mejorar los diseños de programas anteriormente objetados, como para ingresar a evaluación nuevos programas visibilizados en las reuniones de Comisiones Técnicas. De esta manera, durante el último trimestre se da inicio por parte de DIPRES a una segunda etapa de evaluación ex ante, que tiene como objetivo que los programas financiados y con calificación de diseño negativa, superen sus debilidades antes del inicio del siguiente año fiscal (ejecución del programa).

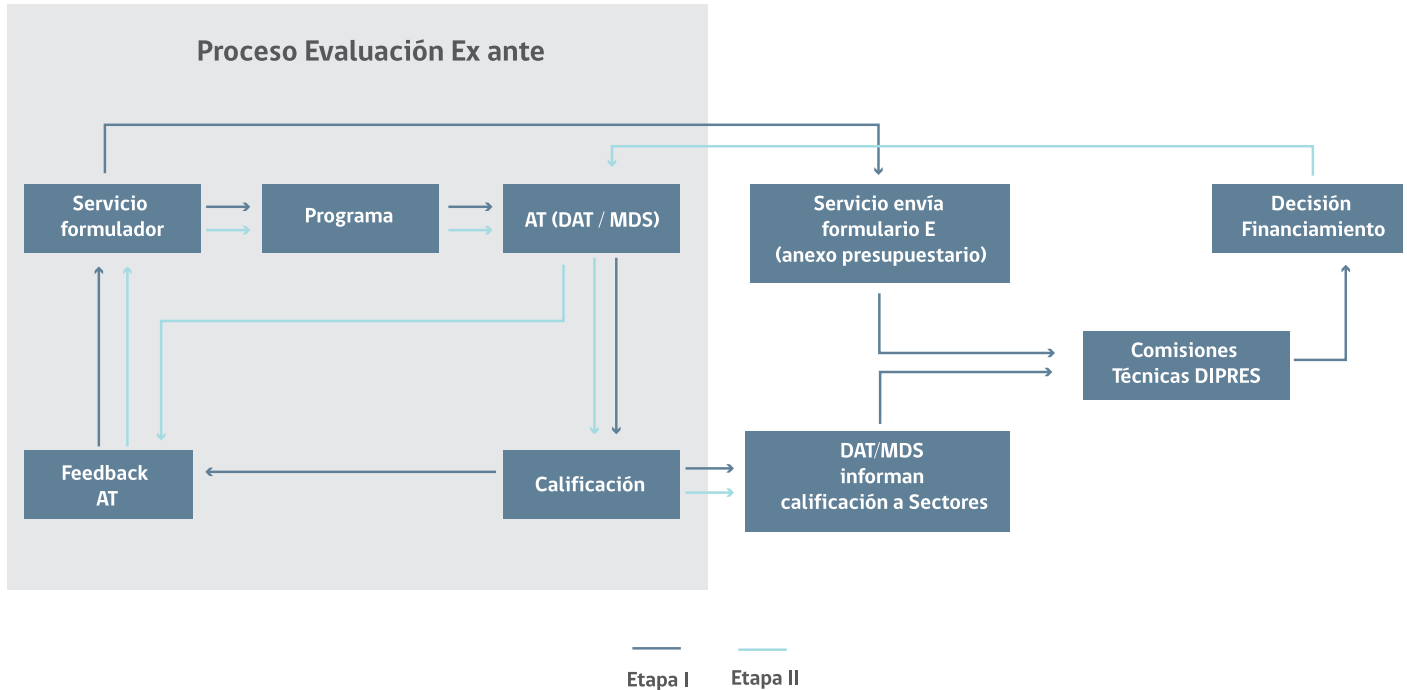
²⁵ Proceso de seguimiento que realiza DIPRES y MDS, para conocer el desempeño anual de los programas públicos identificados.

²⁶ Consistencia: cómo se enmarca el programa dentro de las políticas ministeriales del Gobierno, los objetivos estratégicos de la institución y su relación con otros programas públicos; Coherencia: aspecto que evalúa el diseño del programa, revisando la adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender, su estrategia de intervención y la incorporación de enfoques para la igualdad de oportunidades; Atingencia: juicio respecto de la adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores que permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, del sistema de información con que contará el programa, y de los gastos asociados planificados. (Fuente MDS)

²⁷ Hito del proceso presupuestario en que cada institución formuladora hace una presentación de su proyecto de presupuesto ante la Subdirección de Presupuestos de DIPRES (Sectores Presupuestarios).

La siguiente Figura, ilustra el flujograma de la Etapa I y Etapa II del proceso de evaluación ex ante. Desarrollada por DIPRES.

Figura 6: Flujograma evaluación ex ante de DIPRES



La información generada en el proceso de evaluación ex ante es publicada por DIPRES en su página web desde 2018. De igual modo, el MDS publica los resultados de la evaluación ex ante a través de un Banco Integrado de Programas Sociales (BIP^s), lo cual responde a su mandato legal.

4. RESULTADOS EN LA APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN EX ANTE DE PROGRAMAS



4. Resultados en la Aplicación de la Evaluación Ex Ante de Programas

Desde el año 2008 en adelante, el proceso de evaluación ex ante acumula un considerable nivel de actividad producto de la labor de DIPRES, y desde el año 2012 en adelante, gracias a la participación del MDS. El 47% de los programas evaluados en el período, corresponden a programas nuevos, es decir, propósitos que no contaban con recursos asignados en la Ley de Presupuestos.

La Tabla 1 muestra el flujo anual de programas presentados al proceso de evaluación ex ante en el período 2008 - 2018, totalizando 1.211 en dicho período; con un promedio de 110 presentaciones por año. Como se advierte, tres años superan ampliamente dicho promedio: los años 2010 (135 presentaciones), 2014 (194 presentaciones) y 2018 (168 presentaciones), lo que podría deberse a que son años de inicio de gobierno.

Tabla 1: Programas presentados al Proceso de Evaluación Ex Ante período 2008 - 2018

AÑO	NUEVOS	REFORMULADOS	REVISIÓN DE DISEÑO	TOTAL
2008	62	37		99
2009	34	61		95
2010	37	98		135
2011	33	44		77
2012	46	18		64
2013	38	38		76
2014	133	61		194
2015	58	67		125
2016	40	36	3	79
2017	34	37	28	99
2018*	55	77	36	168
Total	570	574	67	1.211

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

*Dentro de los programas 2018 se consideran cinco programas nuevos y tres reformulados, todos sociales, que fueron calificados como "Falta Información".

Como se aprecia en la Tabla anterior, la distribución entre programas nuevos y reformulados, es en la práctica equitativa en el acumulado de los 11 años; sin embargo, un análisis más detallado revela alguna variabilidad por año, por ejemplo, el año 2010 el 73% de los programas presentados fueron reformulaciones, en tanto que los años 2012 y 2014 cerca del 70% de los programas presentados correspondieron a nuevas iniciativas.

El año 2016²⁸ y 2017 se agrega la línea de revisiones de diseño, que corresponden a programas en ejecución y que son sometidos a una revisión y calificación de su diseño lógico por parte de DIPRES.

²⁸ Si bien en el año 2016 no existía formalmente la clasificación Revisión de Diseño, en la práctica sí se revisaba el diseño de programas, por lo que para dicho año 3 programas fueron reclasificados en dicha categoría.

4.1. Cobertura del proceso de evaluación ex ante

Cabe señalar que los 1.211²⁹ programas evaluados y calificados no corresponden necesariamente a la totalidad ni composición de programas actualmente en ejecución dentro de la oferta programática. Entre las principales razones que explican esta situación se pueden mencionar:

- Un programa puede haberse presentado más de una vez al proceso de evaluación ex ante en el periodo 2008 - 2018. Por ejemplo, ingresó a evaluación como programa nuevo en un año determinado y fue presentado posteriormente una o más veces como una reformulación, por lo que se contabilizaría más de una vez en el total.
- Una parte de los programas nuevos que se presentan a evaluación ex ante no reciben financiamiento específico en la Ley de Presupuestos del año respectivo, por lo que no son implementados.
- Programas que se evaluaron en la modalidad ex ante y que se financiaron y ejecutaron durante uno o más años, pueden haber sido descontinuados.

Por lo anterior, para estimar la cobertura del proceso de evaluación ex ante, se considera el número de programas con diseño calificado vigente el año 2018, respecto del total de programas identificados en la oferta programática vigente. La Tabla 2 muestra que, de un total de 489 programas identificados en 2018, 310 (un 63%) han pasado por evaluación ex ante y cuentan con una calificación de diseño. Lo anterior significa que, un 37% de los programas públicos en ejecución identificados en 2018, no han pasado por una evaluación ex ante y, por lo tanto, no cuenta con un diseño validado por DIPRES o por MDS, según corresponda.

Tabla 2: Cobertura Proceso de Evaluación Ex Ante, según clasificación social - no social

IDENTIFICACIÓN SOCIAL/ NO SOCIAL	Nº DE PROGRAMAS OBJETADOS TÉCNICAMENTE	Nº DE PROGRAMAS RECOMENDADOS FAVORABLEMENTE	Nº TOTAL PROGRAMAS CON CALIFICACIÓN	Nº TOTAL DE PROGRAMAS IDENTIFICADOS AÑO 2018	PORCENTAJE DE COBERTURA EVALUACIÓN EX ANTE
No social	37	87	124	168	74%
Social	34	152	186	321	58%
Total General	71	239	310	489	63%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

Al realizar el análisis anterior según la clasificación obtenida por los diseños de los programas identificados, se observa que el porcentaje de programas con calificación es considerablemente más alto en el caso de los programas no sociales, en comparación con los programas sociales (74% versus 58% respectivamente).

Respecto de la dimensión presupuestaria, es posible determinar que los 310 programas que cuentan con una evaluación ex ante de diseño identificados en la Tabla 2 involucran un monto de recursos estimado de US\$ 6 mil millones³⁰, incluyendo programas reformulados y revisiones de diseño ingresadas al proceso presupuestario 2019, (año 2018).

²⁹ Esta cifra excluye, del total de 1.211 presentados en la Tabla 1, los 8 programas que el año 2018 fueron calificados por MDS como "Falta Información".

³⁰ Para dicho cálculo, se utilizó información del presupuesto 2017 obtenida del proceso de Monitoreo 2017, así como del presupuesto 2018 para aquellos programas que no estaban vigentes el año 2017. El valor del dólar usado para esta estimación (de programas con presupuesto en moneda extranjera), corresponde al del primer día hábil del mes de noviembre 2018.

4.2. Calificación obtenida por los programas

En la Tabla 3 se muestra una desagregación de los programas presentados a evaluación ex ante en el periodo 2008 - 2018, según tipo de programa (nuevo, reformulado y revisión de diseño) y calificación obtenida. Tal como se observa, la distribución entre programas nuevos y reformulados es relativamente equitativa en el agregado, aunque muestra algunas diferencias en años puntuales, como por ejemplo los años 2012 y 2014, en los que se observa una mayor proporción de programas nuevos, y el año 2010 en el que predominan las reformulaciones.

Tabla 3: Programas presentados al Proceso de Evaluación Ex Ante período 2008 - 2018, según tipo de programa y calificación
(Final de año)

AÑO	NUEVOS			REFORMULADOS			REVISIÓN DE DISEÑO			TOTAL		
	RF	OT	TOTAL	RF	OT	TOTAL	RF	OT	TOTAL	RF	OT	TOTAL
2008	17	45	62	18	19	37				35	64	99
2009	9	25	34	26	35	61				35	60	95
2010	21	16	37	76	22	98				97	38	135
2011	8	25	33	13	31	44				21	56	77
2012	31	15	46	13	5	18				44	20	64
2013	32	6	38	36	2	38				68	8	76
2014	125	8	133	47	14	61				172	22	194
2015	40	18	58	55	12	67				95	30	125
2016	29	11	40	24	12	36	1	2	3	54	25	79
2017	25	9	34	30	7	37	6	22	28	61	38	99
2018	35	15	50	53	21	74	17	19	36	105	55	160
Total	372	193	565	391	180	571	24	43	67	787	416	1.203

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

En cuanto a la calificación obtenida, se observa que un 65% de éstos (787 de 1.203) obtuvo una recomendación favorable (RF), lo que significa que su diseño igualó o superó los estándares mínimos establecidos por DIPRES o MDS y, por lo tanto, el diseño conceptual y operativo de dichos programas ha sido validado favorablemente.

La calificación, en general, no presenta diferencias entre los programas nuevos y los reformulados. En efecto, un 66% de los programas nuevos y un 68% de los reformulados obtuvieron un RF.

Por otra parte, tal como se observa en la Tabla 4, en el caso de los programas sociales es más frecuente la calificación "Recomendado favorablemente", dónde un 73% de los programas es evaluado favorablemente, en comparación con los programas no sociales, dónde un 51% de las presentaciones obtiene dicha calificación.

Tabla 4: Programas presentados al Proceso de Evaluación Ex Ante período 2008 - 2018, según clasificación social - no social y calificación
(Final de año)

AÑO	PROGRAMAS SOCIALES			PROGRAMAS NO SOCIALES		
	RT	OT	TOTAL	RF	OT	TOTAL
2008	27	48	75	8	16	24
2009	26	36	62	9	24	33
2010	72	31	103	25	7	32
2011	11	46	57	10	10	20
2012	33	7	40	11	13	24
2013	51	2	53	17	6	23
2014	119	4	123	53	18	71
2015	80	6	86	15	24	39
2016	43	9	52	11	16	27
2017	51	5	56	10	33	43
2018	69	26	95	36	29	65
Total	582	220	802	205	196	401

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

Finalmente, durante el periodo 2008 - 2018, se observan un incremento del porcentaje de programas recomendados favorablemente; pasando de 35% en 2008 a cerca de 66% en 2018 (ver Tabla 5). Lo anterior, se podría explicar en parte, debido a los procesos de asistencia técnica y retroalimentación desarrollados por DIPRES y MDS a los formuladores de programas y a las autoridades respectivas, con el objeto de mejorar y/o clarificar el diseño de los programas presentados. Todo lo cual, deriva en mayores competencias y aprendizaje institucional en los servicios formuladores.

Tabla 5: Porcentaje de programas con Recomendación Favorable según clasificación social – no social
(Final de año)

AÑO	"RF SOCIAL (1)"	"RF NO SOCIAL (2)"	"TOTAL RF (3)"	"TOTAL RF+OT (4)"	"% RF (3)/(4)"	"% SOCIAL (1)/(4)"	"% NO SOCIAL (2)/(4)"
2008	27	8	35	99	35%	27%	8%
2009	26	9	35	95	37%	27%	9%
2010	72	25	97	135	72%	53%	19%
2011	11	10	21	77	27%	14%	13%
2012	33	11	44	64	69%	52%	17%
2013	51	17	68	76	89%	67%	22%
2014	119	53	172	194	89%	61%	27%
2015	80	15	95	125	76%	64%	12%
2016	43	11	54	79	68%	54%	14%
2017	51	10	61	99	62%	52%	10%
2018	69	36	105	160	66%	43%	23%
Total	582	205	787	1203	65%	48%	17%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

4.3. Integración al ciclo presupuestario

La evaluación ex ante, si bien por definición no es vinculante respecto de la decisión de asignar recursos, contribuye a informar el proceso de formulación presupuestario en el marco de un ejercicio de PpR. En virtud de ello, sería esperable que programas bien evaluados (recomendados favorablemente) tuvieran mayor probabilidad de acceder o incrementar recursos, y no así, aquellos que no logran un diseño razonable. En otros términos, la evaluación ex ante estaría cumpliendo una función relevante, esto es, evitar el financiamiento y ejecución de programas sin un adecuado diagnóstico y diseño (objetados técnicamente). Esto es, abordar el flujo de nuevos programas a la oferta ya vigente, así como contribuir a informar las decisiones asociadas a la asignación de recursos a programas en ejecución (aumento o disminución de cobertura del stock de programas).

La Tabla 6 muestra el vínculo entre los resultados de la evaluación ex ante y la decisión de financiamiento, tomando para ello como referencia los 252 programas nuevos calificados en los procesos de evaluación ex ante 2014 a 2017³¹; lo anterior, considerando la calificación de los programas a fines de septiembre de cada año, momento en que se envía el IFP al H. Congreso. De los 153 programas nuevos que consideraron financiamiento en el Proyecto de Ley de Presupuestos, durante el período 2014–2017, el 89% (136/153) corresponde a programas que han sido recomendados favorablemente (RF).

Otra lectura de esta data indica que el 66% (136/207) de los programas nuevos recomendados favorablemente (calificación RF) recibieron recursos en el año fiscal correspondiente y el 62% (28/45) de los programas nuevos que fueron objetados (calificación OT) no recibieron financiamiento.

³¹ Se consideran sólo programas nuevos, excluyendo las reformulaciones, ya que sólo en este caso es posible visualizar la decisión de financiar o no en forma nítida. En el caso de las reformulaciones, ésta decisión no es tan directamente apreciable, debido a que los programas ya cuentan con recursos en régimen y compromisos de arrastre.

Tabla 6: Programas Nuevos 2014–2017, según decisión de financiamiento (IFP)

AÑO	NO FINANCIADOS			FINANCIADOS			TOTAL GENERAL
	OT	RF	TOTAL	OT	RF	TOTAL	TOTAL
2014	7	27	34	5	90	95	129
2015	9	17	26	5	19	24	50
2016	7	10	17	4	19	23	40
2017	5	17	22	3	8	11	33
Total general	28	71	99	17	136	153	252

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

Nota: La fecha de calificación de estos programas corresponde a septiembre de cada año (publicación del Informe de Finanzas Públicas)

Una vez elaborado el Proyecto de Ley de Presupuestos y enviado a su tramitación en el H. Congreso, se inicia la denominada etapa II del proceso de evaluación ex ante que ejecuta DIPRES. Dicho proceso permite: (i) que aquellos programas objetados y con recursos asignados en el Proyecto de Ley de Presupuestos, continúen perfeccionando su diseño y logren una mejor calificación, y (ii) que ingresen al proceso programas identificados o no en el Proyecto de Ley de Presupuesto IFP que fueron financiados, pero que no pasaron por evaluación ex ante³². De esta manera, al considerar como cierre ya no el inicio del proceso de elaboración del Proyecto de Ley y la elaboración Informe de Finanzas Públicas sino el final de año; esto es, previo al inicio del siguiente año fiscal y a la ejecución de dichos programas, se aprecian ciertos cambios en las estadísticas, tal como se ilustra en la Tabla 7.

Tabla 7: Programas Nuevos 2014–2017, según decisión de financiamiento (Final de año)

AÑO	NO FINANCIADOS			FINANCIADOS			TOTAL GENERAL
	OT	RF	TOTAL	OT	RF	TOTAL	TOTAL
2014	7	28	35	1	97	98	133
2015	11	19	30	5	23	28	58
2016	7	10	17	3	20	23	40
2017	6	17	23	3	8	11	34
Total general	31	74	105	12	148	160	265

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

Nota: La fecha de calificación de estos programas corresponde al cierre del Proceso de Evaluación Ex Ante de cada año.

En primer, lugar cabe destacar que 13 programas ingresaron a evaluación ex ante en este período. De esta manera, ahora de los 160 programas nuevos financiados durante el período, el 93% (148/160) corresponde a programas que han sido recomendados favorablemente. Otra lectura de estas cifras indica que el 67% (148/222) de los programas nuevos recomendados favorablemente (calificación RF) recibieron recursos en el año fiscal correspondiente, mientras

³² Ello se podría deber, entre otras causas, a una decisión más tardía de la autoridad o a que por encontrarse inmerso en una asignación más amplia, el programa no había sido visualizado previamente.

que el 72% (31/43) de los programas nuevos que fueron objetados (calificación OT) no recibieron financiamiento.

Al realizar el análisis anterior, considerando la clasificación de programas social y no social (Clasificación Funcional de Gasto), se observa que un 91% de los programas no sociales recomendados favorablemente fue financiado, comparado con un 58% de los programas sociales (ver Tabla 8). En el caso de los programas que fueron objetados técnicamente, no fue financiado un 67% de los programas no sociales, cifra que sube a 90% para los programas sociales.

Tabla 8: Programas Nuevos 2014-2017 según decisión de financiamiento y clasificación social - no social (Final de año)

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE GASTO	CALIFICACIÓN	CON FINANCIAMIENTO		TOTAL
		SÍ	NO	
No social	Objetado Técnicamente	11	22	33
	Recomendado Favorablemente	51	5	56
	Total	62	27	89
Social	Objetado Técnicamente	1	9	10
	Recomendado Favorablemente	97	69	166
	Total	98	78	176
Total	Objetado Técnicamente	12	31	43
	Recomendado Favorablemente	148	74	222
	Total	160	105	265

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MDS y DIPRES.

Nota: La fecha de calificación de estos programas corresponde al cierre del Proceso de Evaluación Ex ante de cada año.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES



5. Principales Conclusiones

Desde hace más de una década Chile ha introducido la evaluación ex ante de diseño de programas al proceso presupuestario, en sintonía con las mejores prácticas de la OCDE. Dicho proceso tiene como objetivos: (i) exigir un estándar mínimo a los programas nuevos y reformulados de tal forma que puedan dar cuenta de sus objetivos, identificando y explicitando los resultados esperados; (ii) disponer de información relevante y oportuna en el proceso presupuestario para mejorar la asignación de recursos públicos, aportando a disminuir el carácter inercial del presupuesto; (iii) mejorar la transparencia en la gestión.

En efecto, esta modalidad evaluativa ha facilitado la explicitación del vínculo entre recursos presupuestarios asignados y ejecutados, con un diseño programático específico y previamente conocido. Esto es, un propósito (objetivo de política) que compromete la resolución de un problema público particular en una población determinada, identificando la hipótesis del programa, y particularmente, los resultados esperados producto de la intervención.

Desde el año 2008 en adelante, la evaluación ex ante acumula un considerable nivel de actividad expresada en la evaluación y calificación de más de 1.200 programas públicos, gracias a la labor de DIPRES desde el año 2008 y al trabajo complementario desarrollado por MDS a partir de 2012 en adelante. Cabe destacar que más de la mitad de los programas evaluados corresponden a programas nuevos, es decir, que no contaban con recursos asignados en la Ley de Presupuestos. Dicha cifra pone de relieve el potencial que presenta esta metodología evaluativa como herramienta de apoyo a la asignación de recursos fuera del marco inercial de los Servicios.

Lo anterior, ha significado expandir la cobertura del proceso de evaluación ex ante en los últimos años, hasta lograr que el 63% de los programas públicos identificados en 2018 (310/489) hayan sido evaluados (diseño) y calificados al menos una vez. Si bien esta última cifra puede considerarse positiva, al mismo tiempo, releva la necesidad de incrementar los esfuerzos para cubrir la brecha del 37% de programas identificados y en ejecución, que aún no cuenta con un diseño validado por DIPRES o por MDS, según corresponda. En términos de recursos asociados, los 310 programas que cuentan con evaluación ex ante de diseño, alcanzan un monto estimado de US\$ 6 mil millones.

En cuanto a la calificación obtenida por los programas evaluados ex ante en el período, se observa que un 65% de éstos (787 de 1.203) obtuvo una recomendación favorable (RF), lo que significa que su diseño igualó o superó los estándares mínimos establecidos por DIPRES o por el MDS.

Durante el periodo 2008 -2018, se observan una tendencia creciente de programas que han logrado una recomendación favorable; pasando de 35% en 2008 a 66% en 2018. Lo anterior, se debería en parte a los procesos de asistencia técnica que desarrolla tanto DIPRES como MDS, a través de los cuales, se proporciona retroalimentación a los formuladores de programas y a las autoridades respectivas.

Al analizar la relación entre calificación obtenida y asignación de recursos en la Ley de Presupuestos, considerando sólo los programas nuevos calificados en los procesos de evaluación ex ante 2014 - 2017, se advierte que, de los 160 programas financiados durante el período, el 93% corresponde a programas que han sido recomendados favorablemente. Asimismo, un 67% de los programas con Recomendación Favorable fueron financiados, en tanto que un 72% de los programas Objeto Técnico no lo fueron.

Si bien por diseño o norma vigente, no existe un vínculo formal entre el resultado de la evaluación ex ante y la decisión de financiamiento, las cifras anteriores revelarían que el proceso de evaluación ex ante ha contribuido, aportando información relevante y oportuna, a las decisiones sobre asignación de recursos presupuestarios.

Los resultados del proceso de evaluación ex ante son publicados por el MDS en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIP´s) según lo determina su mandato legal. DIPRES por su parte, desde el año 2018 hace público a través de su página web las fichas de los programas presentados, así como los reportes con sus respectivas calificaciones. De

este modo, y bajo una lógica gradual de datos abiertos, se está aportando a una mayor transparencia en la asignación de recursos a programas públicos.

Por último, cabe señalar que la evaluación ex ante ha operado en muchos casos como una suerte de filtro, dificultando que programas con un diseño deficiente logaran ser eventualmente financiados y ejecutados. Esto último, sería más probable en un contexto institucional público carente de esta metodología y en el marco de asignaciones presupuestarias amplias, redundando en gasto público ineficaz e ineficiente.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS