
ÍNDICE

Autores:

Departamento de Evaluación de Programas Públicos

División de Control de Gestión Pública

Este documento ha sido elaborado bajo la coordinación y supervisión de Antonio Ansoleaga , Jefe del Departamento de Evaluación de Programas Públicos y Paula Darville, Jefa de la División de Control de Gestión.

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual © 271.433

ISBN: 978-956-8123-95-6

Octubre 2016

Diseño editorial: OH! Creativo

ÍNDICE	2
I. INTRODUCCIÓN	4
II. DIAGNÓSTICO	6
III. LA EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO (EFA): LINEAMIENTOS GENERALES	9
3.1 Costos	10
3.2 Implementación	17
3.3 Diseño de la Estrategia	22
IV. BIBLIOGRAFÍA	25

INTRODUCCIÓN

En 1997 se inició el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (línea EPG) que, en su fase piloto, contempló la evaluación de 20 programas públicos. Dicha iniciativa respondió a una serie de compromisos establecidos en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública. A partir del año 2003 —en el marco de lo establecido en el artículo 52 del DL N°1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento¹— se le otorga la facultad a la Dirección de Presupuestos (Dipres) para efectuar evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda.

En general, cada año, en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, los programas públicos e instituciones a evaluar son acordados con el Congreso Nacional. Dicho compromiso se plasma en un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional.

Para asegurar la calidad, transparencia y uso de las evaluaciones, se han establecido, entre otros, requisitos de independencia de la institución evaluada, siendo éstas desarrolladas por entidades externas al sector público², y transparencia al hacer públicos sus resultados. Dichas condiciones se han mantenido hasta hoy.

Gradualmente, el sistema ha desarrollado diferentes líneas de evaluación ex-post, que tienen distinto alcance y profundidad, lo cual es signo tanto del dinamismo de las políticas públicas en Chile como de la capacidad de adaptación del sistema de evaluación implementado para la entrega de información de desempeño oportuna y eficiente para la toma de decisiones presupuestarias.

Es así como la evaluación de programas ha conseguido importantes logros, tal como lo señala el Banco Mundial³, en la evaluación de impacto llevada a cabo del Programa de Evaluación de Dipres. Entre los resultados más importantes se destaca su contribución a la toma de decisiones presupuestarias, mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas, aportando, de esta forma, al mejoramiento de la eficacia y eficiencia del gasto público.

Asimismo, el programa de evaluación ha permitido la formación de una cultura creciente de evaluación en el sector público, y ha contribuido a la transparencia de la gestión gubernamental.

En línea con avanzar en materia de presupuesto basado en desempeño y adaptarse a los cambios cada vez más dinámicos en el entorno, este documento tiene como objetivo hacer una revisión de las actuales líneas de evaluación ex post de la Dipres, y presentar un nuevo instrumento, el cual se insertará de manera complementaria al actual sistema promoviendo tres elementos esenciales que se han detectado como una oportunidad de mejora: (i) cubrir un mayor espectro de las áreas de desempeño de los programas e instituciones; (ii) avanzar hacia una mayor focalización de las evaluaciones; y, (iii) mejorar la oportunidad en la entrega de resultados.

1 Reglamento N° 1177, 17 de diciembre 2003.

2 Para cumplir con el requisito de independencia se encargan las evaluaciones a Paneles de Expertos, integrados por 3 consultores de reconocido prestigio; o universidades y empresas consultoras a través de procesos de licitación pública.

3 Banco Mundial, 2005, Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno.

2. DIAGNÓSTICO

Chile ha implementado un presupuesto basado en resultados desde fines de la década de los 90. Este modelo se basa en la construcción e implementación de un conjunto de instrumentos, metodologías y procesos regulares de trabajo que permiten incorporar de manera sistemática información del desempeño de las instituciones públicas en la asignación y uso de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos para motivar y facilitar un buen desempeño de éstas.

En este marco, se han desarrollado diversos instrumentos, entre los cuales se encuentra la evaluación de programas e instituciones. El objetivo de la evaluación ha estado centrado en producir información de desempeño que permita mejorar la asignación y uso de los recursos públicos así como también mejorar la transparencia de las finanzas públicas. De esta forma, se han desarrollado procedimientos que permiten integrar sistemáticamente la información de desempeño a la planificación presupuestaria, utilizándola y teniendo a la vista la información para la toma de decisiones en materias de financiamiento de programas e iniciativas.

Tal como señala Robinson (2014), la información del desempeño de los programas puede contribuir a la planificación presupuestaria desde tres formas: (i) a través de la priorización del gasto; (ii) ejerciendo presión sobre los Ministros para mejorar la efectividad; y, (iii) promoviendo la eficiencia. Así, la evaluación se vuelve fundamental, posicionándose como el instrumento que se hace cargo de resolver las preguntas que los responsables de tomar decisiones tienen en mente a la hora de hacer política. Por ejemplo, en términos de la priorización del gasto y la efectividad, ¿cuáles son las propuestas de gasto presentadas por los ministerios que tienen mayor probabilidad de generar resultados significativos sobre la población?, ¿qué programas existentes deben terminar porque no son efectivos como para justificar su costo?, o en términos de la eficiencia, ¿cuánto debe costar entregar un servicio o producto de manera eficiente?.

En este sentido, y con el objeto de avanzar en el enfoque de presupuesto basado en desempeño, se presentan tres hechos estilizados que dan cuenta de aspectos necesarios a perfeccionar del actual mix de líneas evaluativas.

Hecho estilizado 1: Existen áreas no cubiertas por los actuales instrumentos.

Las distintas metodologías de evaluación ex post que dispone Dipres para dar cuenta del desempeño de programas e instituciones en los distintos niveles de resultados están compuestas por⁴:

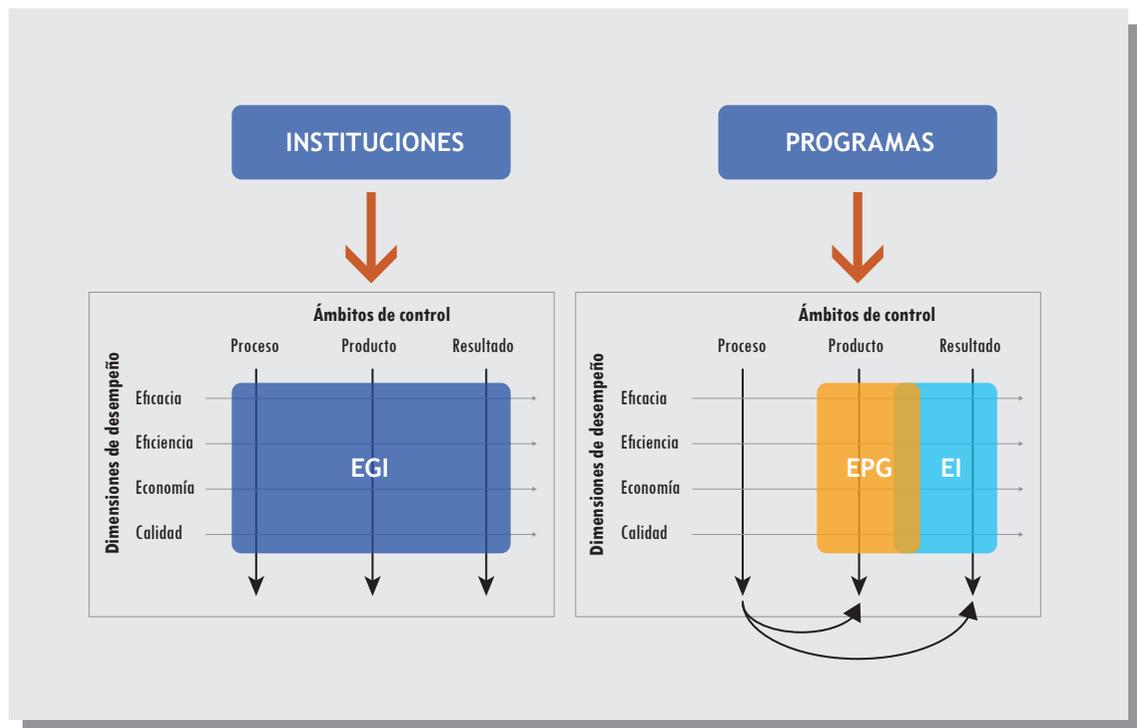
- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- Evaluación de Impacto de Programas (EI): El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi-experimentales.
- Evaluación de Programas Nuevos (EPN): Tiene como objetivo diseñar la evaluación de resultados intermedios y finales desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.
- Evaluación del Gasto Institucional (EGI): Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.

4 Para mayor detalle ver: Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías (Dipres 2015).

Las 3 primeras (EPG, EI y EPN) están orientadas y diseñadas para medir desempeño de programas públicos, mientras que la tercera (EGI) tiene su foco puesto en la institución como un todo.

En la Figura 1 es posible observar que, en términos de instituciones, la EGI por su estructura abarca los diferentes niveles de resultados que son atribuibles a una institución, en términos de procesos, productos e indicadores de resultados. Para el caso de la evaluación de programas, los actuales instrumentos están enfocados principalmente en evaluar el desempeño a nivel de resultados (intermedios y finales para impacto) y de producto para las EPG. Si bien existe un cierto traslape entre ambas evaluaciones, los focos están claramente definidos, resultados de corto plazo (producto) EPG y resultados de mediano y largo plazo para las EI y las EPN.

Figura 1
Sistema de Evaluación Ex Post



Fuente: Elaboración propia.

Es importante aclarar que si bien ambas líneas de evaluación de programa (EPG e EI) revisan aspectos relacionados con procesos, esto es funcional al foco de ambas evaluaciones, no siendo esta dimensión de resultados la de principal interés.

Se identifican comúnmente tres categorías principales de evaluación: (i) evaluaciones de resultados; (ii) evaluaciones ex ante; y, (iii) evaluaciones de procesos. En la actualidad el sistema de evaluación de Dipres cuenta con los 2 primeros instrumentos; sin embargo, no cuenta con un dispositivo orientado a evaluar los procesos o la implementación de los programas. Este tipo de evaluaciones, corresponde al análisis de implementación que está dirigido a mejorar el desempeño de los programas, donde si bien el foco primario es la identificación de cambios en el diseño o la gestión de la política orientados a mejorar la efectividad de los programas, también se abordan con frecuencia cuestiones de eficiencia.

Hecho estilizado 2: Ausencia de focalización de los instrumentos de evaluación

Desde 2001, la Dirección de Presupuestos, ha incorporado en la preparación y elaboración del presupuesto la evaluación ex ante de programas. Lo anterior, con el objeto de contar con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento y de esta forma mejorar la asignación de recursos a programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes. Si bien los mecanismos específicos han ido variando en el tiempo, se han mantenido los elementos centrales, de un modo más acotado, para que todos los programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes cuenten con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento. A partir del 2012, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la evaluación ex ante se constituye en un proceso obligatorio por ley para todos aquellos programas sociales nuevos o con reformulación sustantiva. Para el resto de los programas (no sociales) dicha evaluación es realizada por Dipres⁵.

Asimismo, se ha avanzado en el monitoreo de programas lo que ha posibilitado disponer crecientemente de información sistematizada de los distintos programas e iniciativas, respecto a objetivos, desempeño, cobertura, focalización, entre otros.

Todos estos nuevos desarrollos en términos de evaluación ex ante y monitoreo, junto con la mayor cantidad y mejor calidad de la información que manejan los programas producto de casi dos décadas de evaluaciones, ha llevado a un nuevo estándar de desarrollo, el cual presenta mayores y más complejas preguntas en relación al desempeño de los programas. Dichas preguntas no necesariamente son posibles de responder con los actuales instrumentos. En efecto, las 3 líneas de evaluación de programas presentan reducidas oportunidades de focalizar los esfuerzos (y recursos) en preguntas sobre ámbitos de control y dimensiones del desempeño específicos que se requiera investigar. Si bien en el caso de las evaluaciones de impacto esto es muy claro (resultados intermedios y finales) en el caso del instrumento EPG, la revisión es más bien de carácter general. En efecto, en esta línea se analizan una serie de elementos adicionales, desfocalizando potencialmente los esfuerzos (y recursos) comprometidos y atentando contra la oportunidad de los resultados. Si bien esto es válido y necesario cuando se requiere tener una visión general del programa para evaluarlo de manera integral, no permite desarrollar preguntas específicas de manera focalizada.

En términos simples, si se quisiera saber si el programa es eficiente en la producción del bien o servicio en cuestión, no sería necesario analizar en profundidad el diseño del programa o analizar en detalle la focalización efectiva.

Todo lo anterior da cuenta que las dimensiones de resultados que es posible explorar en la actualidad son más heterogéneas y por tanto es necesario avanzar en términos de focalización de las evaluaciones. En ese sentido, es necesario tener los instrumentos que puedan dar cuenta de esta nueva demanda por evaluación que ha sido creada de manera endógena por los avances en el sistema de evaluación y control de gestión de la Dipres.

Una mirada evaluativa más focalizada en los programas que así lo requieran, permitirá mejorar la efectividad del gasto a través de entregar respuesta a elementos relevantes para la toma de decisiones que por su especificidad no eran posibles de abarcar en detalle por el actual set de instrumentos de Dipres.

5 Para estos efectos se han identificado los servicios públicos que ejecutan programas sociales, utilizando para ello la Clasificación Funcional del Gasto, empleada por la Dipres para elaborar las estadísticas oficiales de las finanzas públicas.

Hecho estilizado 3: Baja cobertura.

El Cuadro 1 muestra el número total de evaluaciones que se han realizado en cada una de las líneas de evaluación ex post desde el año 1997.

Cuadro 1
Número de Programas e Instituciones Evaluadas 1997-2015

Línea de Evaluación	1997 - 1999	2000 - 2005	2006 - 2009	2010 - 2015	Total
Evaluación de Programas Gubernamentales	80	94	63	95	332
Evaluación de Impacto	-	30	41	50	121
Evaluación del Gasto Institucional	-	19	18	17	54
Evaluación de Programas Nuevos	-	-	5	9	14
Total General	80	143	127	171	521*

*3% en proceso.
Fuente: Elaboración propia.

Si bien existe un alto número de programas e instituciones evaluadas desde la creación del sistema de evaluación, considerando el total de programas que existe actualmente en Chile (cerca de 600 programas), este número parece no ser tan alto. Para ponerlo de una manera simple, aún no se alcanza a evaluar todos los programas existentes, lo cual limita una revisión de manera más sistemática y oportuna para la toma de decisiones. En este punto es importante destacar que de todas las líneas de evaluación implementadas por Dipres, la más corta es la línea EPG, la cual demora cerca de 6 meses en entregar resultados de desempeño. Las otras líneas (EI, EPN y las EGI) superan el año de duración en la gran mayoría de los casos.

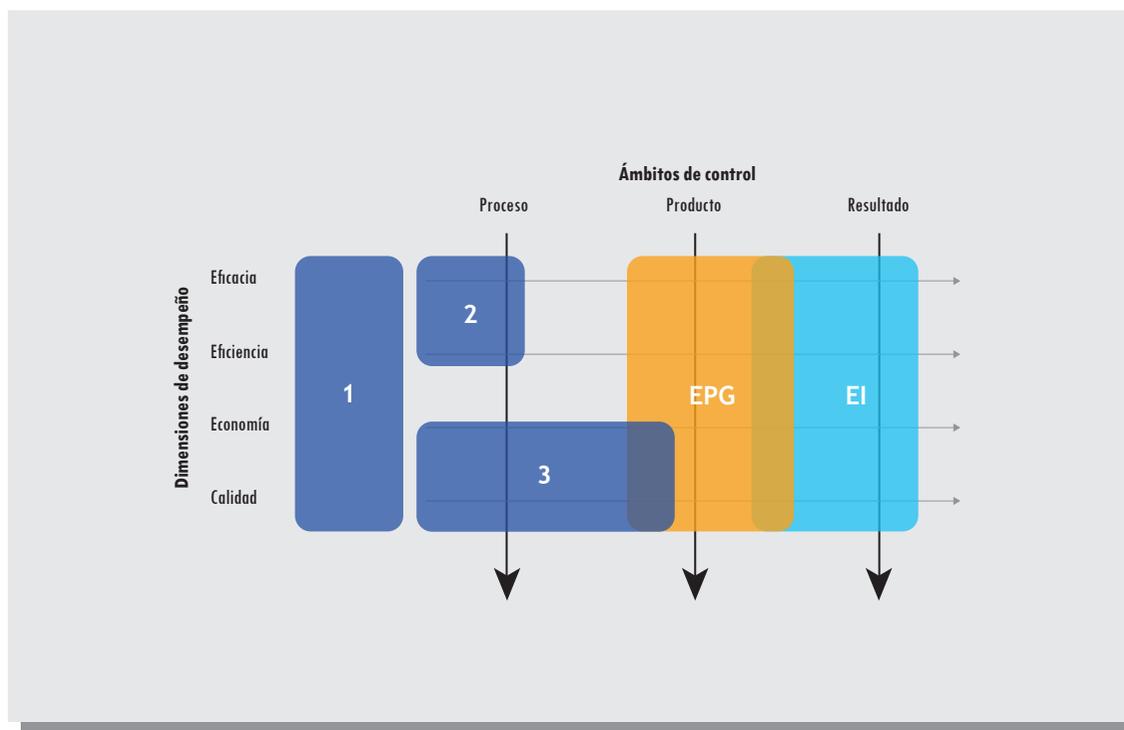
A modo de conclusión, a partir de este diagnóstico, resulta al menos plausible la presencia de un espacio de optimización en el sistema de evaluación, donde la creación de un nuevo instrumento de evaluación que se complemente con las actuales líneas podría ser una respuesta.

3. LA EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO EFA: LINEAMIENTOS GENERALES

En base al análisis antes realizado, se diseñó una nueva línea de evaluación, la Evaluación Focalizada de Ámbito EFA, la cual pretende analizar programas en ámbitos específicos que cada una de éstos requiera, junto con aumentar la oportunidad de la entrega de resultados (su duración estimada es de 3 a 4 meses).

Esta nueva línea de evaluación se complementa con las actuales, al ser un instrumento con una mirada más focalizada en algunos ámbitos que no están siendo priorizados por las otras líneas. Además, de acuerdo a lo planteado en la sección anterior, esta línea viene a dar cuenta de la necesidad de evaluaciones con carácter dinámico, capaces de adaptarse y dar respuesta a las múltiples preguntas requeridas para la toma de decisiones.

Figura 2
Sistema de Evaluación Ex Post con Nueva Línea de Evaluación EFA



*1, 2 y 3 corresponden a la nueva línea EFA, y cada una de ellas corresponden a Diseño, Implementación y Costos respectivamente.
 Fuente: Elaboración propia.

Tal como se indica en la Figura 2, si bien existen traslapes con los análisis que se realizan en las otras evaluaciones, esta nueva línea se posiciona en tres dimensiones principales: (i) Costos, (ii) Implementación y (iii) Diseño de la Estrategia.

Este nuevo instrumento contará con 3 ámbitos y la evaluación de cada programa se centrará en uno en particular, según sus características y las preguntas que se quieran responder. A continuación se presentan las especificidades de cada uno de los ámbitos que las EFA consideran.

3.1 Costos

Resumen

Este ámbito busca profundizar sobre un elemento en particular: la eficiencia con que se produce un determinado bien o servicio por parte del programa. Si bien para esto será necesario levantar una serie de estadísticas y procesos, lo esencial es llegar a un valor unitario que debe ser comparado con un benchmark (valor de mercado) que refleje la brecha existente e identifique los nudos críticos del proceso productivo que la explican, proponiendo los respectivos espacios de mejora.

3.1.1 Objetivo

Revisar y evaluar la eficiencia de un programa en la provisión de un bien o servicio.

3.1.2 Principales preguntas a responder

- ¿Cuál es el costo de un bien, servicio y/o actividad que entrega un programa/iniciativa?
- ¿Cuál es el costo de un bien, servicio y/o actividad entregado por otra institución pública que pudiese ser comparable con el del programa evaluado? (en el evento de que existiese uno).
- ¿Cuál es el costo de un bien, servicio y/o actividad entregado por un privado? (en el evento de que existiese uno).
- ¿Cuál(es) es(son) el(los) proceso(s) que posee(n) la(os) mayor(es) proporción de los costos del bien, servicio y/o actividad?
- ¿El costo del bien, servicio y/o actividad se ajusta al valor de mercado?
- ¿Cuáles son las actividades críticas que aseguran la entrega del bien y/o servicio del programa considerando el costo y tiempo que ellas requieren?
- ¿Hay espacios de mejora/optimizaci3n en t3rminos de costo y/o oportunidad en la elaboraci3n del bien, servicio y/o actividad?

3.1.3 Dirigido a programas/iniciativas

- Que no tienen claridad sobre la estructura de costos ni como se desagrega 3sta.
- Donde existen dudas respecto de si los gastos del programa en la entrega de los bienes y servicios son razonables.
- Donde existen dudas respecto de la eficiencia en la entrega de los bienes y servicios del programa.
- Donde existe inter3s de aumentar/disminuir el presupuesto del programa y no se conoce la estructura de costos del programa.
- Donde existe inter3s de aumentar/disminuir el presupuesto del programa y no se conoce el costo de entregar los bienes y/o servicios del programa.
- En los cuales no se duda sobre la existencia de la problem3tica, la necesidad de intervenci3n del Estado, as3 como tampoco de la continuidad de 3ste (mirada centrada en ejecuci3n y no en dise1o).

3.1.4 Focos de la Evaluación

- **Identificación Procesos**

Se requiere conocer los procesos involucrados en la provisión de los bienes y servicios que entrega el programa, con el fin de identificar aquellos hitos que permitan cuantificar el costo de las diversas etapas como también los tiempos involucrados. La generación de esta información, resulta crucial puesto que permitirá analizar y evaluar si hay espacios de mejora/optimizaci3n en dichas etapas.

La evaluaci3n requiere considerar los procesos hasta la entrega del bien o servicio al beneficiario final, por medio del cual se resuelve el problema o necesidad a la cual est3 enfocado el programa, ello quiere decir que incluye, si fuera el caso, etapas de la provisi3n que pueden ser delegadas a otras entidades p3blicas o privadas, y que no pertenecen al servicio p3blico responsable del programa.

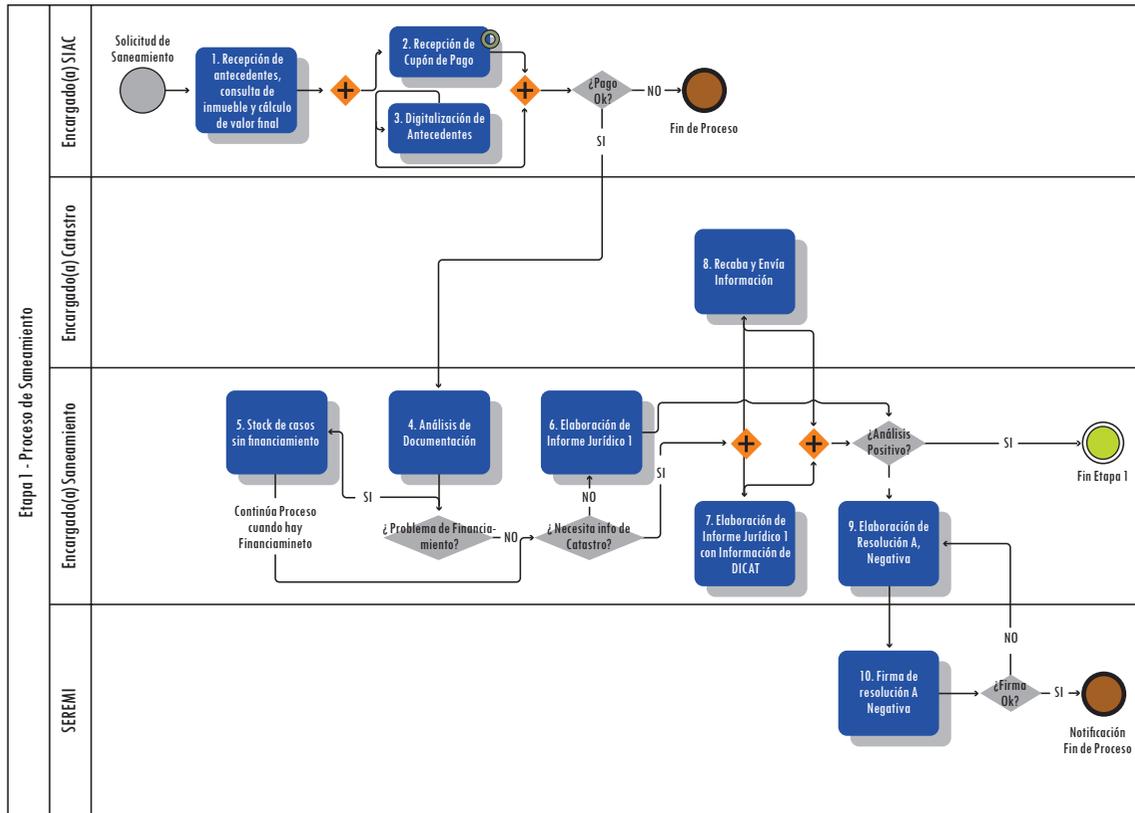
Lo importante es identificar las principales etapas del proceso productivo, en cuanto a su peso relativo para lograr la provisi3n del bien y/o servicio, as3 como tambi3n, respecto de los tiempos que cada una de ellas implican. Lo anterior con el objeto de utilizar dichos antecedentes para cuantificar el costo de cada una de ellas.

Tambi3n, es importante identificar, en caso que corresponda, si existen etapas asociadas a la adquisici3n de servicios y/o bienes. Si este fuera el caso, entonces es necesario describir el mecanismo a trav3s del cual se realiza (licitaciones, convenio marco, entre otros) de manera de que sean sujeto de an3lisis y evaluaci3n al momento de explicar el comportamiento de los costos como del tiempo que se incurre en dichas etapas del proceso.

El producto final de esta etapa corresponde a una descripci3n de las etapas del proceso de provisi3n, estableciendo los tiempos involucrados en cada una de las etapas, y la identificaci3n de las etapas cr3ticas dentro del proceso, esto para cada uno de los bienes y servicios provistos por el programa.

A modo de ejemplo, se presenta un diagrama de flujo del programa “Regularizaci3n de T3tulos de Dominio”

Figura 3
Diagrama de flujo del programa Regularización de Títulos de Dominio



Fuente: Informe Final EPG "Regularización de Títulos de Dominio", DIPRES año 2015.

• Costeo unitario de bienes y servicios (según programa)

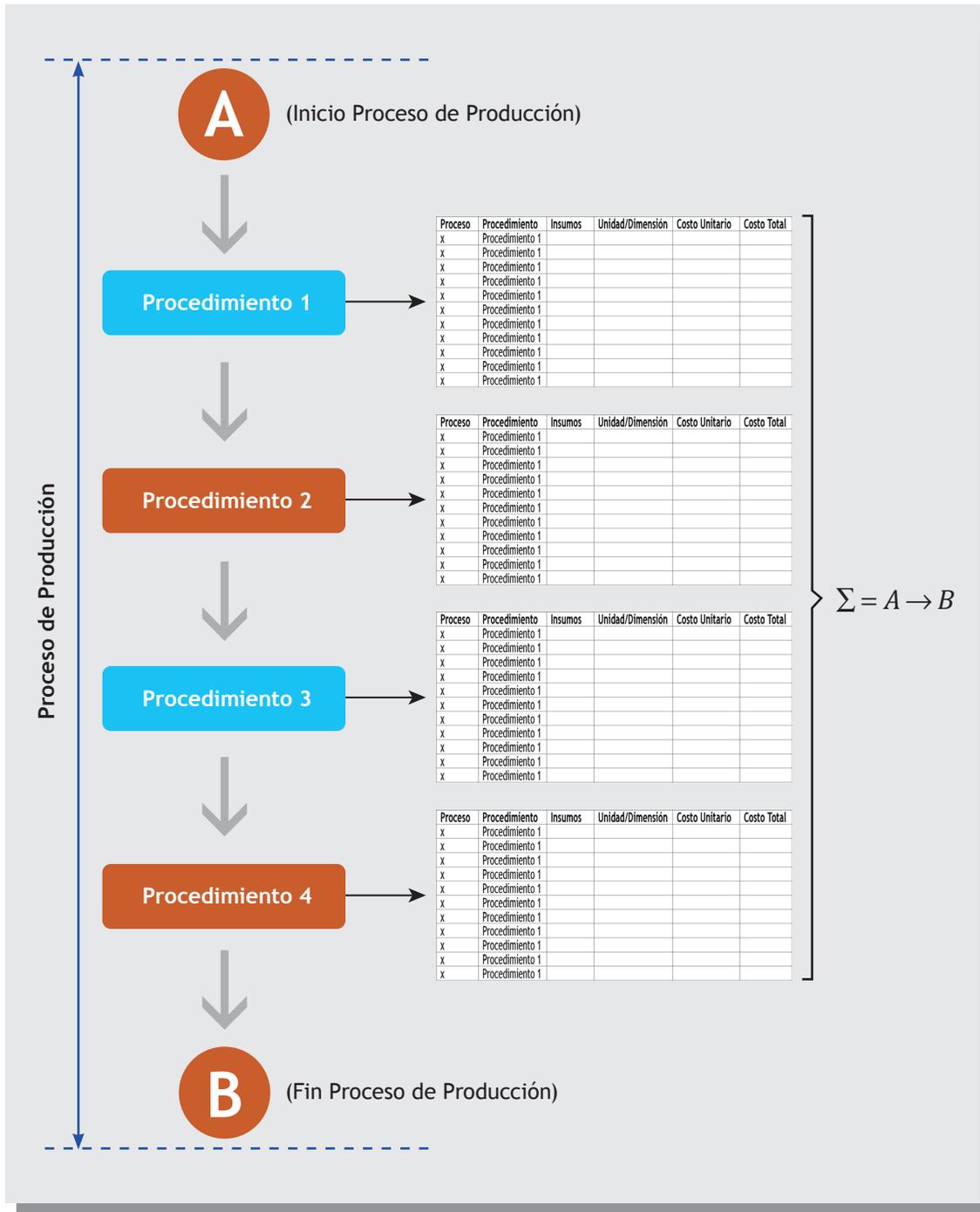
Considerando un escenario donde el programa no dispone de suficientes antecedentes para conocer su estructura completa de costos, se costean las actividades realizadas internamente por el programa mediante el modelo ajustado de costeo por actividades propuesto por Kaplan y Anderson, definido como método ABC impulsado por el tiempo (Time Driven Activity based costing⁶). En caso que algunas de las etapas del proceso de provisión sean realizadas por terceros se consideran al costo que el programa las adquiere.

El producto final en esta etapa corresponde al cálculo de los costos unitarios efectivos de producción, el cálculo de la productividad media del factor de producción más importante (normalmente las personas que laboran en el programa), y el cálculo de los tiempos (desagregados por etapas) requeridos para la provisión. Junto con ello, se incluyen aquellas particularidades del programa que afectarían el costo y oportunidad de abastecimiento de los insumos y del producto final, como por ejemplo características de la región (según corresponda).

6 Kaplan, R. S., & Anderson, S. R. (2003). Time-driven activity-based costing. Available at SSRN 485443.

En específico, lo que se construye en esta etapa se expresa gráficamente en lo siguiente:

Figura 4
Cálculo de costos unitarios efectivos de producción



Fuente: Elaboración propia.

- **Identificación/construcción del Benchmark**

El objetivo de esta sección es identificar y/o construir los procesos asociados a la producción de uno o más componentes del programa que sean similares a otros ya sea en el sector público o privado. Esto con el objeto de comparar los costos y la oportunidad de la provisión, de forma de determinar si la provisión del componente por parte del programa evaluado es o no eficiente en términos comparativos.

Esta aproximación puede generar varios escenarios, desde la identificación de un proceso perfectamente comparable hasta la identificación de etapas del proceso con otras similares. La búsqueda se orienta a los programas que actualmente están operando y cuyos componentes son provistos internamente por el programa o adquirido a terceros, y que sean de características similares a los provistos por el programa o iniciativa evaluada. El objetivo de esta búsqueda es tener una referencia sobre cómo el sector público llegó a tener una solución al respecto, junto con evaluar si tiende a ser eficiente. Esta misma búsqueda debe hacerse, en términos de productos y procesos, en el sector privado.

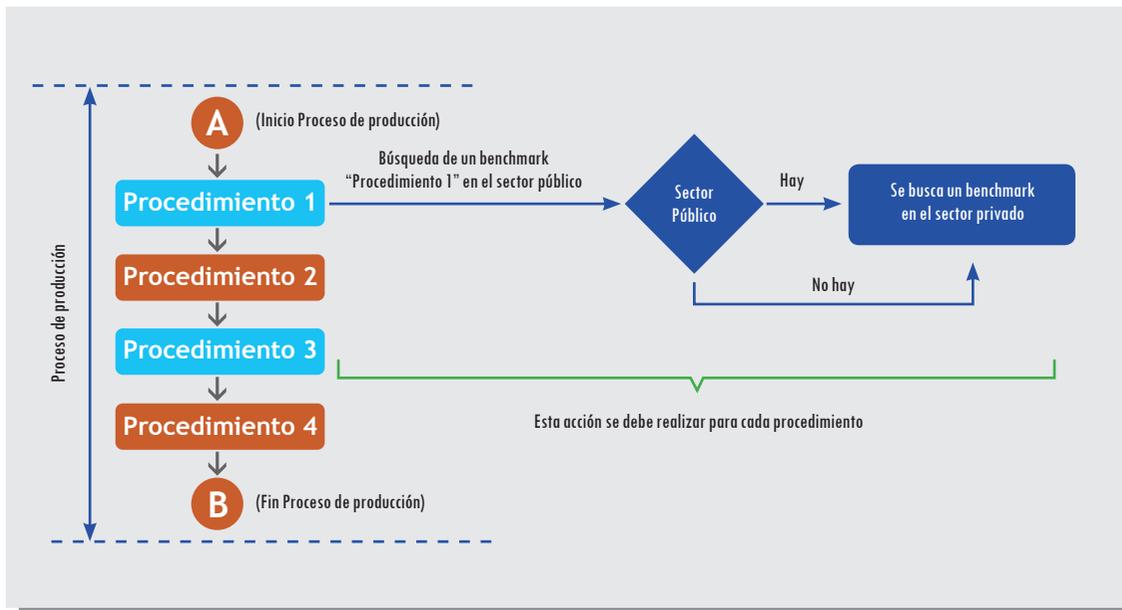
Como se decía anteriormente, si no se cuenta con un bien o servicio similar, es necesario desagregar la provisión del bien o servicio en actividades que sean parte importante (en términos de gasto) del componente en cuestión, determinando el costo y tiempo de generar cada una de ellas. A modo de ejemplo, en el caso del componente “cumplimiento de órdenes judiciales” del programa “Plan Cuadrante” de Carabineros de Chile⁷ (componente único a nivel público y privado); la construcción del benchmark implica labores similares a algunas de las etapas de este procedimiento, como por ejemplo, la logística y los costos que implica la entrega de un tipo específico de correspondencia. Esto puede considerarse como una aproximación a la cuantificación de algunas de las etapas del componente. Lo mismo debe realizarse para el resto de las etapas contempladas en la provisión del componente.

Es importante disponer de ejemplos para cada bien o servicio y/o actividad del programa evaluado, debidamente justificados, que sean comparable tanto en el sector público como privado, de forma que en el momento de comparar se puedan relevar las mejores prácticas en la provisión que puedan ser incorporados por el programa evaluado para mejorar su eficiencia.

7 http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139801_informe_final.pdf

Gráficamente, el análisis antes descrito debiera responder a lo indicado en la siguiente figura:

Figura 5
Esquema de la identificación/construcción del Benchmark



Fuente: Elaboración propia.

- **Costeo unitario de bienes y servicios (precio de mercado)**

El objetivo de esta sección es cuantificar (monetariamente) cada uno de los insumos utilizados en la producción del bien o servicio similar al del programa en evaluación. Para esto se revisan los precios de venta de bienes o servicios y/o insumos del componente evaluado. Dado que en el caso del sector privado hay dificultades de acceder a información de su estructura de costos, lo más probable será contar con el precio de venta, y con ello la presencia de un margen que será el retorno que la empresa percibe por dicha venta, y que no será conocido en la mayoría de los casos, por lo que el precio de venta podría sobreestimar el costo de producción.

- **Análisis costeo en escala**

Es necesario considerar la posible existencia de economías de escala en la provisión de algunos de los bienes y/o servicios, así como también, en ciertas actividades. Siendo por tanto, necesario incorporarlo en el análisis ante la eventualidad de que existan variaciones en la provisión de algunos de los bienes o servicios producto de expansiones o contracciones en el presupuesto del programa que pudieran afectar la estructura de costos del programa. Esto resulta de mayor relevancia al momento de buscar el benchmark privado ya que es necesario que los costos unitarios sean calculados considerando la misma escala de producción de tal forma que sean comparables o dejar explícito que el volumen de producción resulta en una ventaja o desventaja relativa frente a la comparación de precios o costos.

- **Identificación de alternativas/espacios de mejora (análisis solución privada versus pública)**

Cada vez que para el bien o servicio y/o actividad el costo o precio de comparación y/o el tiempo de provisión es menor, se debe ahondar en la forma en que éste es provisto, con el fin de que se

recojan las experiencias o buenas prácticas responsables de que la provisión sea a un menor costo y/o mejor oportunidad de provisión. Junto con dar las condiciones necesarias para que el programa pueda acercarse a dichas experiencias y prácticas, también se deben considerar aquellos ámbitos legales que pueden ser restrictivos para el programa, y que podrían impedir la incorporación de estas experiencias o buenas prácticas.

3.2 Implementación⁸

Resumen

Este ámbito se enfoca en 2 dimensiones, la focalización y la implementación del programa. La primera de ellas analiza la focalización desde dos puntos de vista: (i) cumplimiento de los criterios formales de focalización y, (ii) focalización efectiva, en términos de si el bien o servicio provisto está llegando a las personas que debiera llegar según el objetivo declarado por el programa. En términos de la implementación, se busca analizar y emitir juicios sobre las brechas existentes entre el diseño teórico del programa y su ejecución.

3.2.1 Objetivo

Evaluar la modalidad de producción de los bienes y servicios entregados por los programas, enfocando el análisis en la focalización de la población que presenta el problema a abordar, y, en la gestión y ejecución de los procesos que son utilizados para su implementación.

3.2.2 Principales preguntas a responder

- ¿Están los criterios de focalización bien definidos, considerando el problema que aborda el programa? ¿Los instrumentos y mecanismos de gestión utilizados para la focalización son los adecuados?
- Dados los criterios de focalización definidos por el programa, ¿qué porcentaje de la población atendida cumple con dichos criterios? ¿qué porcentaje de la población cumple con los criterios y no es atendida? (error de inclusión y exclusión)
- ¿Cuáles son las brechas existentes entre el diseño teórico de la implementación del programa y su ejecución?
- ¿Cuáles son los problemas o limitantes normativos que obstaculizan la gestión del programa? Considerando el marco regulatorio que rige al programa, así como los manuales de procedimientos definidos.

⁸ Meissner et al. Implementation Science 2013, 8:12 Page 2 of 9 <http://www.implementationscience.com/content/8/1/12> (<http://www.implementationscience.com/content/pdf/1748-5908-8-12.pdf>) (https://www.aamc.org/newsroom/reporter/dec10/165666/implementation_science__a_yardstick_for_reform.html)

- ¿Cuáles son los problemas o limitantes operativos que obstaculizan la gestión del programa? Considerando arreglos o coordinaciones entre instituciones, transferencias de recursos desde el nivel central al local y ejecución en terreno, entre otros.
- ¿Cuáles son las fortalezas o buenas prácticas que mejorarían la capacidad de gestión del programa?
- ¿Qué espacios de mejora se reconocen para mejorar la eficiencia/eficacia en la implementación del programa a partir de los aspectos revisados?

3.2.3 Dirigido a programas/iniciativas

- En los cuales existan dudas sobre su correcta focalización, como por ejemplo, subsidios o transferencias monetarias condicionadas.
- En los cuales se cuestiona la eficiencia de los mecanismos de provisión.
- En los cuales se desee analizar la ejecución y no su diseño.

3.2.4 Focos de la Evaluación

- **Identificación de la población potencial, población objetivo y beneficiarios**

Esta sección está enfocada en definir, caracterizar y cuantificar la población potencial, que se entenderá como aquella que presenta una necesidad o problema público que el programa pretende abordar. El mismo trabajo se debe realizar respecto de la población objetivo, que es aquella parte de la población potencial que cumple con los criterios de focalización y que, por lo tanto, el programa planifica atender en el mediano y largo plazo.

En un segundo lugar, el análisis debe incluir la caracterización y cuantificación de los beneficiarios del programa, entendidos como aquella parte de la población que fue efectivamente atendida en un período determinado.

En esta etapa se espera un trabajo descriptivo que utilice las definiciones adoptadas por el programa, así como fuentes secundarias que permitan cuantificar las poblaciones descritas anteriormente (CENSO, CASEN, bases de datos del programa, etc.).

Cuadro 2
Poblaciones y Beneficiarios

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios (c)	% Beneficiarios sobre Población Objetivo (c/b)
Año t-3				
Año t-2				
Año t-1				
Año t				

Fuente: Elaboración Propia.

- **Focalización**

Para esta parte del análisis deben considerarse las siguientes definiciones:

- **Criterios de focalización:** son las condiciones o características definidas por el programa que deben cumplir los beneficiarios potenciales (población potencial), para ser considerados como parte de la población objetivo del programa.
- **Criterios de priorización:** son las condiciones o características objetivas definidas por el programa que permiten ordenar el flujo de beneficiarios (dentro de la población objetivo) en un plazo plurianual, determinando en forma no arbitraria a quiénes se atiende antes y a quiénes después.

Considerando lo anterior, se requiere analizar y evaluar:

- a) Si los criterios de focalización permiten identificar correctamente a la población que se pretende atender (población objetivo). Por ejemplo, si se quiere focalizar un programa de empleabilidad en mujeres vulnerables, éste análisis debiese responder a si los criterios de focalización definidos por el programa son los necesarios y suficientes para identificar a las mujeres vulnerables, dentro de la población que presenta problemas de empleabilidad.
- b) Si los criterios de focalización se han aplicado adecuadamente, de tal forma que los beneficiarios efectivos sean un subconjunto de la población objetivo. Para ello se debiese cuantificar la proporción de beneficiarios del programa que pertenecen a la población objetivo (cumplen con los criterios de focalización), explicando por qué hay población beneficiada que no responde a los criterios, si es el caso (error de inclusión). También se debiera cuantificar qué porcentaje de la población objetivo (que cumplen con los criterios de focalización) no forma parte de la población beneficiarios (error de exclusión), explicando las razones por las que esto ocurre.

Finalmente, para algunos programas en los cuales es necesario priorizar la atención a cierto subgrupo de la población objetivo, será necesario analizar y evaluar si los criterios de priorización son coherentes con las variables seleccionadas por el programa para realizar dicha priorización, de tal forma que permitan ordenar jerárquicamente a los potenciales beneficiarios.

• Implementación

Si bien es posible abordar el análisis de la implementación de programas o iniciativas públicas a través de distintas perspectivas, cabe destacar que en la actualidad no existe una metodología clara y unificada que permita realizar una evaluación de este ámbito de manera sistemática. En países como Canadá o el Reino Unido se encuentran los primeros intentos por trabajar en este campo, pero es en Estados Unidos y hace no más de una década que el estudio de la implementación comienza a tomar relevancia entre académicos⁹. En efecto, tanto la Ciencia de la Implementación y Diseminación (Dissemination and Implementation Science; D&I Science), como la Investigación de la Implementación de Políticas (Policy Implementation Research) son las aproximaciones más utilizadas y con mejor aceptación, tanto en Europa como Estados Unidos, para realizar estudios o análisis en programas públicos¹⁰.

A continuación se presenta una serie de elementos a considerar junto con los principales focos de análisis a desarrollar, para dar cuenta del objetivo central, es decir, analizar brechas teórico-empíricas y detectar espacios de mejora en la ejecución de los programas públicos evaluados.

Modalidad de provisión del bien o servicio

La modalidad de provisión hace referencia a los mecanismos¹¹ mediante los cuales los programas entregan los bienes y servicios¹² a los usuarios/beneficiarios. Una pregunta inicial sobre la implementación es ¿el producto, bien o servicio, que entrega el programa es el adecuado para dar cuenta del problema que el programa pretende resolver? Si bien es cierto que es una pregunta central, en el caso de este tipo de evaluaciones es un tema dado, es decir, se asume que los bienes o servicios entregados son los adecuados. Si existen dudas sobre lo anterior, es mejor someter el programa a una evaluación de diseño.

Dicho lo anterior, lo siguiente es preguntarse ¿la modalidad de provisión diseñada para implementar el programa es la pertinente para entregar el bien o servicio? Para responder esta pregunta sería necesario realizar una revisión de las experiencias en torno a las estrategias de entrega de bienes y servicios similares a los provistos por el programa, así como también de los contextos específicos. Sin embargo, el foco de esta evaluación no es cuestionar el modelo teórico, sino más bien detectar las brechas entre este y su puesta en práctica. Aún así, resulta evidente que será necesario revisar el modelo teórico previamente para luego contrastarlo con su puesta en marcha en el territorio, ante lo cual, de todas formas se extraen juicios evaluativos respecto de la pertinencia en este primer nivel de análisis.

Procesos por componente

El análisis de procesos permite realizar juicios evaluativos respecto a la cadena de producción de los bienes y servicios que se entregan, así como identificar espacios de optimización, tanto en el diseño de procesos como en la manera en que éstos se llevan a la práctica

9 <http://www.implementationscience.com/content/pdf/1748-5908-8-12.pdf>
<https://www1.chapman.edu/~kee/PDF/P09.pdf>

10 Estos nuevos campos de estudio tienen su base y raíz en la Salud Pública, donde el diagnóstico indicaba que existe una enorme brecha entre el conocimiento teórico para optimizar la salud de la población y lo que en realidad logra implementarse en la práctica día a día. Por ello, ambas corrientes buscan acortar dicha brecha a través del entendimiento de cómo crear, evaluar, reportar e integrar estrategias basadas en la evidencia que permitan mejorar los programas de salud pública.

11 Por ejemplo, concurso, transferencias directas, etc.

12 Por ejemplo, beca, subsidio, talleres, etc.

Esto corresponde a la parte central del análisis, y requiere que el programa cuente con mapas de procesos de producción de cada uno de los bienes y servicios o manuales de operación que permitan construirlos. De no existir, será necesario levantarlos, entrevistando a informantes clave en cada una de las etapas de producción, principalmente a encargados de área de la institución responsable. Este mapeo de procesos requerirá menor o mayor detalle dependiendo de las características particulares de cada programa (micro o macro procesos).

El producto intermedio para esta etapa corresponde a una descripción del proceso de provisión, estableciendo los tiempos involucrados en cada una de las etapas, y la identificación de las etapas críticas dentro del proceso, esto para cada uno de los bienes y servicios provistos por el programa.

Posteriormente, una vez levantado el proceso teórico, se debe observar en terreno cómo se da en la práctica el modo de producción de cada bien o servicio, durante la ejecución del programa. Esta etapa requiere entrevistar a informantes clave en el nivel central y local de las instituciones para recoger la experiencia de la aplicación de las directrices descritas en el diseño del programa. También es posible utilizar otras técnicas cualitativas de investigación (tales como, focus group) para recoger esta información. Es importante destacar que para este nivel de análisis no se pretende llegar a niveles estadísticamente representativos, sino más bien enfocarse en actores clave que entreguen los elementos necesarios para el análisis. En términos simples, se deberá utilizar una muestra intencionada.

Entre otros elementos, este análisis debe considerar los flujos de recursos entre una institución y otra, que pudieran facilitar u obstaculizar el buen funcionamiento del programa. Se debe tener en cuenta que en esta transferencia pueden estar involucradas instituciones tanto del nivel central, regional y local, así como también desde el sector privado; y que los flujos de recursos pueden tener distinta temporalidad; entre otros.

Identificación de alternativas/espacios de mejora

A partir de este ejercicio, se deben detectar los problemas u obstáculos (“cuellos de botella”) que puedan estar afectando la ejecución del programa, y cómo debiesen corregirse para optimizar los procesos productivos y que se cumpla el modelo de provisión teórica.

- **Proceso de seguimiento y generación de información para la gestión**

El proceso de seguimiento forma parte del proceso productivo, sin embargo, es necesario estudiarlo por separado para analizar si los mecanismos de monitoreo son suficientes para garantizar la mejora continua del programa, si se dan en la periodicidad adecuada y si la información de gestión que se registra permite el adecuado control de la ejecución del programa.

En caso que se detecte que el programa no registra, sistematiza o lleva un control de la información que permita guiar la gestión mínima del programa, deberá estructurarse y proponerse los criterios mínimos de registro de información que asegure el seguimiento adecuado de las intervenciones.

3.3 Diseño de la Estrategia

Resumen

Este ámbito se enfoca en constatar y actualizar los fundamentos e información en los que se basan los programas para justificar su existencia (pertinencia teórica y magnitud del diagnóstico); y en analizar y evaluar la estrategia del programa, desde el punto de vista de su sustento empírico y coherencia interna.

3.3.1 Objetivo

Obtener información para verificar la validez del problema identificado y de la estrategia de intervención de cada programa.

3.3.2 Principales preguntas a responder

- ¿Existe la evidencia cuantitativa que justifique la existencia del problema/necesidad en su origen y en la actualidad (vigencia del problema)?
- ¿El problema/necesidad dice relación con fallas de mercado y/o temas distributivos?
- ¿Existe evidencia empírica que sustente la estrategia con la cual el programa pretende hacerse cargo del problema detectado?
- ¿La población potencial afectada ha sido bien definida y cuantificada en función del problema/necesidad que dio origen al programa? ¿la definición y cuantificación está vigente?
- ¿Se identifica un encadenamiento lógico entre los objetivos de la estrategia y los procesos productivos?
- ¿Es la estrategia evaluada el más eficaz aporte a la solución del problema, considerando los recursos disponibles?
- ¿Tiene la estrategia una correcta organización del recurso humano que le permita dar cumplimiento a las actividades y responsabilidades involucradas?

3.3.3 Dirigido a programas/iniciativas

- De larga data, que podrían estar ejecutándose por inercia y para los que no se dispone de un diagnóstico actualizado que justifique su implementación. Esto no se soluciona con la evaluación ex ante (la cual se centra principalmente en las nuevas propuestas de gasto) ya que corresponde a aquellos casos en los cuales hay poca o nula revisión del gasto en curso. Lo anterior, con el riesgo de un “incrementalismo” presupuestario, lo que lleva a que programas que han perdido vigencia pueden continuar financiándose¹³.

13 Robinson, M (2014). Connecting Evaluation and Budgeting N° 30. IEG World Bank. March 2014.

3.3.4 Focos de la Evaluación

- **Análisis del diagnóstico**

Consiste en verificar la validez, actualización, pertinencia y proyección del problema (definición y dimensionamiento del problema y sus causas) que dio origen al programa evaluado, considerando la vigencia del marco teórico y su concordancia con las políticas públicas al momento de la evaluación.

Los elementos que debe incorporar un análisis de este tipo están centrados principalmente en la identificación del problema y sus causas, junto con el respaldo de la evidencia cuantitativa que lo justifique. Tal como se indicaba anteriormente, lo esencial es revisar la vigencia del problema que dio origen al programa.

En términos específicos se deben responder las siguientes preguntas:

- a) ¿Es correcta la identificación del problema y sus causas?
- b) ¿Existe la evidencia cuantitativa que justifique la existencia del problema en su origen y en la actualidad (vigencia del problema)?
- c) ¿El problema/necesidad dice relación con fallas de mercado y/o temas distributivos?
- d) La definición y dimensión del problema, ¿se enmarcan en el contexto actual de las políticas públicas respectivas?
- e) ¿La población potencial afectada ha sido bien definida y cuantificada en función del problema/necesidad que dio origen al programa? ¿la definición y cuantificación está vigente?

- **Análisis de la estrategia**

Consiste en la revisión de la coherencia y articulación de la estrategia de intervención (entendida como un conjunto de acciones que se articulan para alcanzar un objetivo común), tanto en relación con el contexto donde se aplicará dando respuesta a una determinada situación problema, como del conjunto de los elementos que la componen.

En particular, se requiere analizar en detalle el sustento empírico y teórico que posiciona a la estrategia elegida para dar cuenta del problema detectado como óptima para solucionarlo.

Otros elementos que se deberán revisar corresponden al encadenamiento de objetivos y de los procesos productivos; la correspondencia entre la secuencia de objetivos y el modelo causal explicativo del problema; la población objetivo a la que está dirigida (en caso que sea diferente a la población potencial) y los criterios de focalización y selección a utilizar; la verificación del mayor aporte de la estrategia a la solución del problema, considerando los recursos disponibles; la organización del recurso humano para dar cumplimiento a las actividades y responsabilidades involucradas.

En términos específicos se deben responder las siguientes preguntas:

- a) ¿Es la estrategia evaluada el más eficaz aporte a la solución del problema considerando los recursos disponibles?
- b) ¿Se identifica un encadenamiento lógico entre los objetivos de la estrategia y los procesos productivos?
- c) ¿La estrategia toma como referencia a la población afectada por el problema?
- d) ¿Tiene la estrategia una correcta organización del recurso humano que le permite dar cumplimiento a las actividades y responsabilidades involucradas?

4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 2005. “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas de Gobierno”, disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141028_informe_final.pdf

Decreto N°1177 (2003), Reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el artículo N°52 del Decreto Ley N°1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

DIPRES, 2014. “Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa Plan Cuadrante, Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, documento disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139801_informe_final.pdf

DIPRES, 2015. “Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa de Regularización de Títulos de Dominio, Ministerio de Bienes Nacionales”, documento disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141244_informe_final.pdf

DIPRES, 2015. “Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías”, documento disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22557_doc_pdf.pdf

Kaplan, R. y Anderson, S., 2003, “Time-Driven Activity-Based Costing: A Simpler and More Powerful Path to Higher Profits”, Harvard Business School Press.

Meissner, et al. 2013. The U.S. training Institute for Dissemination and Implementation Research in Health, “Implementation Science, 8:12 Page 2 of 9, documento disponible en <http://implementationscience.com/content/pdf/1748-5908-8-12.pdf>

Robinson, M (2014). “Connecting Evaluation and Budgeting”. ECD Working Paper Series N ° 30, IEG World Bank. March 2014.

